



**Universitat Autònoma
de Barcelona**

Departament de Dret Públic i Ciències Històrico-Jurídiques
Àrea de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals
Doctorat en Relacions Internacionals i Integració Europea

TESIS DOCTORAL

**El Bilateralismo en la Política Europea de España (1986-2008):
Alianzas para el desarrollo de la Política Exterior Europea**

Cerdanyola del Vallès, octubre de 2013

Laia Mestres i Camps

Directora: Dra. Esther Barbé Izuel

*España es una posibilidad europea.
Sólo mirada desde Europa es posible España
José Ortega y Gasset
“España como posibilidad”, 27 de febrero de 1910*

*Esta Europa tiene que nacer. Y nacerá,
cuando los españoles digan nuestro Chartres,
los ingleses digan nuestra Cracovia,
los italianos digan nuestra Copenhague
y cuando los alemanes digan nuestra Brujas,
y retrocedan de horror a la mera idea de poner sobre ella manos asesinas.
Entonces Europa vivirá, porque entonces el espíritu que guía la Historia
habrá pronunciado las palabras creadoras: Fiat Europa
Salvador de Madariaga
“Bosquejo de Europa”, 1951*

Sumario

Índice de tablas i figuras

Resumen

Summary

1.- Introducción	13
1.1.- La política europea de España como eje de estudio	16
1.2.- El bilateralismo en la Unión Europea	18
1.3.- Estructura del trabajo	20
1.4.- <i>Agraïments</i>	23
2.- El Análisis de Política Exterior: Conceptos y aproximaciones académicas	25
2.1.- Definición de política exterior	26
2.2.- El Análisis de Política Exterior como subdisciplina de las Relaciones Internacionales	28
2.2.1.- Principios de partida del Análisis de Política Exterior	30
2.2.2.- Evolución del Análisis de Política Exterior	33
2.2.2.1.- Etapa fundacional	35
2.2.2.2.- Etapa clásica	36
2.2.2.3.- Etapa contemporánea	44
2.3.- El Análisis de la Política Exterior Europea como marco para la política exterior de los estados miembros	51
2.3.1.- Definición de política exterior europea	52
2.3.2.- La necesidad de un Análisis de Política Exterior diferenciado o ‘genuinamente europeo’ para el estudio de la política exterior europea	54
2.3.3.- Evolución del Análisis de Política Exterior Europea	59
2.4.- Marco analítico	62
2.4.1.- Contexto: ¿En qué contexto se hace la política exterior?	63
2.4.2.- Actores: ¿Quién hace la política exterior?	64
2.4.3.- Proceso y Agenda: ¿Cómo es el proceso de toma de decisiones de la política exterior? y ¿qué temas constituyen la agenda de esta política?	66
2.4.4.- Instrumentos: ¿Qué instrumentos despliega la política exterior?	69
2.4.5.- Resultados: ¿Cuáles son los resultados de dicha política?	71

3.- Las relaciones entre estados miembros de la Unión Europea. Bilateralismo y grupos informales	75
3.1.- El papel del Estado en la construcción europea	77
3.2.- Una jerarquía de estados no reconocida dentro de la Unión Europea	83
3.3.- El bilateralismo en la Unión Europea	89
3.3.1.- El concepto de bilateralismo	90
3.3.2.- Tipologías de relaciones bilaterales entre estados	94
3.3.3.- Funciones de las relaciones bilaterales entre estados	99
3.3.4.- Actores de las relaciones bilaterales entre estados	101
3.3.5.- Instrumentos de las relaciones bilaterales entre estados	104
3.4.- Los grupos informales de estados dentro de la Unión Europea	106
3.5.- Visión comparativa de las relaciones bilaterales y los grupos informales que se pueden establecer dentro de la Unión Europea	112
4.- Bilateralismo en la política europea de España	115
4.1.- Los intereses nacionales de España en su política europea	116
4.2.- La estrategia del bilateralismo en la política europea de España	118
4.3.- Felipe González (1982-1996): El bilateralismo pasa por Alemania	126
4.3.1.- Prioridades españolas del gobierno González en la agenda europea	127
4.3.2.- El juego de alianzas del gobierno González	135
4.4.- José María Aznar (1996-2004): El bilateralismo pasa por el Reino Unido	142
4.4.1.- Prioridades españolas del gobierno Aznar en la agenda europea	142
4.4.2.- El juego de alianzas del gobierno Aznar	150
4.5.- José Luís Rodríguez Zapatero (2004-2008): El bilateralismo pasa por Francia (con incursiones por el eje franco-alemán)	156
4.5.1.- Prioridades españolas del gobierno Rodríguez Zapatero en la agenda europea	157
4.5.2.- El juego de alianzas del gobierno Rodríguez Zapatero	167
4.6.- Algunas consideraciones sobre la estrategia bilateralista en la política europea de España	174
5.- España en la construcción de la política exterior, seguridad y defensa de la Unión Europea	183
5.1.- La incorporación a la Cooperación Política Europea	186

5.2.- La construcción de la PESC en la Conferencia Intergubernamental de 1990-1991: Un impulso compartido	189
5.2.1.- Formación de la posición española	190
5.2.2.- El juego de alianzas	199
5.3.- La reforma de la PESC en la Conferencia Intergubernamental de 1996-1997: Adaptación y seguidismo de la corriente dominante	204
5.3.1.- Formación de la posición española	205
5.3.2.- El juego de alianzas	214
5.4.- La PESC y la PESD en la Conferencia Intergubernamental de 2000: Impulso sin apoyos	219
5.4.1.- Formación de la posición española	221
5.4.2.- El juego de alianzas	226
5.5.- La PESC y la PESD en la Convención Europea y las Conferencias Intergubernamentales de 2003-2004 y de 2007: Múltiples alianzas e impulso de los grandes	230
5.5.1.- Formación de la posición española	232
5.5.2.- El juego de alianzas	245
5.5.3.-Addendum: La irrelevancia de la PESC en la Conferencia Intergubernamental de 2007	249
5.6.- Algunas consideraciones sobre la participación de España en la construcción de la PESC y de la PESD	253
6.- España en la acción exterior de la Unión Europea con otras regiones	257
6.1.- Mediterráneo -- Proceso de Barcelona: Conferencia Euromediterránea de 1995 y Cumbre Euromediterránea de 2005	259
6.1.1.- Antecedentes	260
6.1.2.- Formación de la posición española	263
6.1.3.- El juego de alianzas	273
6.2.- América Latina -- Cumbres UE-América Latina y el Caribe: Cumbre de Río de Janeiro en 1999 y Cumbre de Madrid en 2002	280
6.2.1.- Antecedentes	282
6.2.2.- Formación de la posición española	286
6.2.3.- El juego de alianzas	296
6.3.- Algunas consideraciones sobre la participación de España en la acción exterior de la Unión Europea hacia el Mediterráneo y América Latina	303

7.- España en la acción exterior de la Unión Europea hacia países terceros	309
7.1.- Mediterráneo -- Marruecos: Acuerdo de asociación de 1996 y estatuto avanzado de 2008	310
7.1.1.- Antecedentes	312
7.1.2.- Formación de la posición española	316
7.1.3.- El juego de alianzas	327
7.2.- América Latina -- Cuba: Posición común de 1996 y suspensión gradual de sanciones diplomáticas entre 2004 y 2008	334
7.2.1.- Antecedentes	335
7.2.2.- Formación de la posición española	341
7.2.3.- El juego de alianzas	353
7.3.- Algunas consideraciones sobre la participación de España en la acción exterior de la Unión Europea hacia Marruecos y Cuba	361
8.- Conclusiones finales: El bilateralismo y sus límites	365
8.1.- ¿Cómo ha construido España, en el marco del proceso de integración europea, las relaciones bilaterales con los países grandes de la Unión y qué actores han intervenido?	369
8.2.- ¿Cuáles han sido los aliados de España en sus propuestas de impulso de algunos temas de interés propio en la agenda de política exterior de la Unión Europea?	372
8.3.- 2008-2012: ¿El posible fin del bilateralismo?	374
Bibliografía	379

& Índice de tablas y figuras

Tabla 1. Evolución del Análisis de Política Exterior: Sus principales autores por etapas y categorías	34
Tabla 2. Los tres modelos de análisis de Graham T. Allison	39
Tabla 3. Recapitulación del marco de análisis para el estudio de la política exterior	73
Tabla 4. Comparación de las distintas tipologías de relaciones entre estados miembros de la UE	99
Tabla 5. Tipología de grupos de discusión sobre asuntos de política exterior de la UE	111
Tabla 6. Visión comparativa de las relaciones bilaterales y los grupos informales que se pueden establecer dentro de la Unión Europea	113
Tabla 7. Tipo de encuentros bilaterales entre España y otros países de la Unión Europea (por orden alfabético)	121
Tabla 8. Jefes de Estado y de gobierno de los estados grandes de la Unión Europea	125
Tabla 9. Las funciones del bilateralismo aplicadas al caso español	179
Tabla 10. Recapitulación de la política europea de España en los estudios de caso sobre las PESC/PESD en las Conferencias Intergubernamentales y la acción de la Unión Europea en el Mediterráneo y en América Latina	365
Figura 1. Dinámicas causales que subyacen en la reestructuración de la política exterior	50
Figura 2. Proceso de formación de la política exterior	66
Figura 3. <i>Continuum</i> de poder en política exterior	70
Figura 4. Los tres procesos de europeización	82
Figura 5. Expresión matemática de la combinación de relaciones entre estados miembros dentro de la UE	91

{ Resumen

El Bilateralismo en la Política Europea de España (1986-2008): Alianzas para el desarrollo de la Política Exterior Europea

Más Europa. Desde su adhesión a las Comunidades Europeas en 1986, España se ha presentado como un actor dinámico, fiable y responsable ante sus socios europeos. Dicho compromiso por una mayor profundización en la integración europea le ha permitido a España ser considerado como uno de los estados miembros más europeístas.

Una de las estrategias de la política europea de España ha sido el bilateralismo, es decir, la intensificación de las relaciones con algunos estados miembros para ser más influyente en las decisiones sobre el rumbo del proceso de integración europea. Encontrar aliados para las propuestas que un país plantea dentro de la Unión Europea es vital para que éstas sean adoptadas. En este sentido, los sucesivos gobiernos de España (1986-2008) han promovido un acercamiento bilateral a los países grandes de la UE (Francia, Alemania, Italia y, más secundariamente, el Reino Unido) mediante la celebración de encuentros regulares entre sus máximos responsables gubernamentales. Y ello con un triple objetivo: profundizar en la agenda bilateral de cooperación, disponer de una antesala para acercar posiciones sobre los principales políticas de la integración europea y aumentar el estatus de España dentro de la Unión, situándose en el grupo de los países grandes. Uno de los ámbitos en los que la estrategia bilateralista de España ha sido más activa ha sido el de la política exterior europea, un espacio privilegiado para el análisis del ejercicio del poder por parte de los estados, tanto en las negociaciones en Conferencias Intergubernamentales como en la acción exterior desarrollada por la UE hacia determinadas regiones y países terceros.

¿Cómo ha construido España, en el marco del proceso de integración europea, las relaciones bilaterales con los países grandes de la Unión y qué actores han intervenido? ¿Cuáles han sido los aliados de España en sus propuestas de impulso de algunos temas de interés propio en la agenda de política exterior de la Unión Europea? A través del Análisis de Política Exterior, esta tesis estudia la estrategia española del bilateralismo en algunos ámbitos concretos de la acción exterior de la UE, que son de especial interés para el país (institucionalización de la PESC/PESD, desarrollo de políticas europeas hacia el Mediterráneo y América Latina, refuerzo de las relaciones de la UE con Marruecos y Cuba). Analizaremos, pues, cómo se ha elaborado la política europea de alianzas de España a nivel doméstico (qué actores han participado y cuáles han sido las prioridades españolas) y cómo se ha trasladado a la agenda europea (quiénes han sido sus aliados y qué resultados han obtenido).

} *Summary*

Bilateralism in the European policy of Spain (1986-2008): Alliances for the development of European Foreign Policy

More Europe. Since its accession to the European Communities in 1986, Spain has presented itself as a dynamic, reliable and responsible actor before its European partners. This commitment with deeper European integration has allowed Spain to be considered as one of the most Europeanist member states.

One of the strategies of the European policy of Spain has been bilateralism, that is to say, the development of intense relationships with some member states in order to be more influential in the decisions about the process of European integration. In addition, finding allies has proved essential for the success of Spanish proposals in the EU. In this sense, the successive Spanish governments (1986-2008) have promoted a bilateral rapprochement with EU large member states (France, Germany, Italy and secondarily the United Kingdom) through regular meetings among its governmental leaders. Such bilateral rapprochement had a triple goal: to deepen cooperation vis-à-vis the bilateral agenda, to have information beforehand in order to forge closer positions on the main policies of the European integration and to increase Spain's status within the European Union, placing it in the group of the large states. One of the fields where Spain's bilateralist strategy has been more active is European foreign policy, which has become a privileged sphere for the analysis of the power of States within the EU, both in the Intergovernmental Conferences negotiations and in the EU external action towards certain regions and third countries.

How has Spain developed bilateral relations, all along the European integration process, with the EU large member states? Which actors have been involved? Which countries have become allies for Spain in promoting an issue in the EU foreign policy agenda? Through Foreign Policy Analysis, this thesis examines the Spanish bilateralist strategy in some specific issue areas of the EU external action, which have resulted to be of special interest for Spain (institutionalization of CFSP/ESDP, European policies towards the Mediterranean and Latin America, relationships between the EU and Morocco and Cuba). We will also analyze the domestic process involved in this European policy of alliances (which actors have taken part in it and which priorities have been established) and how these Spanish priorities have become part of the European agenda (which countries have been Spain's allies and which results has it obtained).

1 Introducción

Más Europa. Pocas ideas han generado un consenso tan generalizado en la España democrática. Y no sólo en la política exterior de España de los últimos treinta años, sino en la historia de este país a lo largo del siglo XX. El europeísmo del filósofo José Ortega y Gasset impregnó el pensamiento de la élite política y la sociedad de este país cuando, hace poco más de un siglo, certificaba que “España era el problema y Europa la solución”¹.

El lema ‘Más Europa’ ha sido utilizado discursivamente en algunos de los momentos clave de la historia de la política europea de España. Algunos ejemplos lo ilustran, pero podrían ser muchos más. Felipe González lo situó como eje programático para su última legislatura en el gobierno, entre 1993 y 1996. En su discurso de investidura en julio de 1993 afirmaba, “hoy, más que ayer, necesitamos, a mi juicio, menos separación y más integración: Más Europa”². Más adelante, José María Aznar lo utilizó como título para el programa de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2002³. Por su parte, José Luis Rodríguez Zapatero volvió a recurrir al objetivo español de ‘Más Europa’ en su discurso inaugural de la última

¹ “La pedagogía social como programa político”, conferencia leída en la Sociedad “El Sitio”, Bilbao, 12 de marzo de 1910. Véase Ortega y Gasset, 1966: 521. Véase también la reflexión de Esther Barbé sobre el concepto de “Más Europa” en 1996b: 261.

² “Discurso de investidura del candidato a la presidencia del gobierno”, Sesión plenaria nº 2, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, V Legislatura, 8 de julio de 1993, p.29. También Javier Solana, en su primer discurso como ministro de asuntos exteriores en la comisión de asuntos exteriores del Congreso de los Diputados hizo referencia al lema “Más Europa” como eje vertebrador de su política exterior para la legislatura. Véase: “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores (Solana Madariaga) para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar por el ministro en su departamento en este mandato”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 3, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, V Legislatura, nº 20, 22 de septiembre de 1993, p. 144.

³ Según el presidente del gobierno, José María Aznar, este lema englobaba dos mensajes. “En primer lugar, significa la voluntad de lograr para Europa el peso y el lugar que le corresponde en las relaciones internacionales y, en segundo lugar, refleja que el proyecto europeo es mayoritariamente asumido y apoyado por los ciudadanos españoles. Cada vez que se ha logrado ‘Más Europa’ el resultado ha sido bueno para Europa y, en consecuencia, también para España”. Véase: “Comparecencia del gobierno ante el pleno de la cámara, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 del reglamento, para informar sobre la presidencia española del la Unión Europea en el primer semestre de 2002”, Sesión plenaria nº 121, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII Legislatura, 10 de diciembre de 2001, p.6335.

presidencia española del Consejo de la UE, en el primer semestre de 2010, ante el Parlamento Europeo: “El camino es la unión, más política económica común, más integración, más diseño compartido y más Europa”⁴. Y, más recientemente, Mariano Rajoy apeló a “construir más Europa”, como metáfora para defender la necesidad de continuar avanzando hacia una unión financiera, fiscal, económica y política⁵.

Este objetivo de más Europa, o dicho de un modo más sofisticado, de compromiso con una mayor profundización en la integración europea, ha permitido a España presentarse como un socio activo, fiable y responsable. En definitiva, uno de los estados miembros más europeístas. Tanto los discursos de la clase política como las encuestas que analizan el sentir de la sociedad española han avalado este europeísmo.

La plasmación más reciente del consenso político en torno a la apuesta española por la Unión Europea se encuentra en un artículo impulsado a principios de febrero de 2012 por el ministro José Manuel García-Margallo y firmado insólitamente por todos los ministros de asuntos exteriores de la democracia. En dicho artículo se suscribía la afirmación de que “España tiene una vocación de liderazgo en Europa y ha estado, desde la adhesión, en la vanguardia de los principales proyectos de integración aportando ideas y soluciones”, o en otras palabras, “desde una firme convicción europeísta, se trata de contribuir con ideas y apoyos políticos a aquellas iniciativas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Unión Europea”⁶. Sin duda, estas mismas palabras podrían haber formado parte del discurso de cualquier dirigente español desde 1986 hasta hoy. La política europea continúa percibiéndose como una cuestión de Estado.

⁴ “Discurso del presidente del gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero, en el pleno del Parlamento Europeo para presentar las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea”, Estrasburgo, 20 de enero de 2010.

⁵ “Comparecencia, a petición propia, del presidente del gobierno ante el pleno de la cámara, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio en Bruselas, así como para informar sobre la política económica del gobierno”, Sesión plenaria extraordinaria nº 46, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, X Legislatura, nº 47, 11 de julio de 2012, p. 4.

⁶ “Una política exterior al servicio de España”, *El Mundo*, 5 de febrero de 2012. Firmado por todos los ministros de asuntos exteriores de la democracia –con la excepción del fallecido Miguel Ángel Fernández Ordóñez–: Marcelino Oreja (1976-1980), José Pedro Pérez-Llorca (1980-1982), Fernando Morán (1982-1985), Javier Solana (1992-1995), Carlos Westendorp (1995-1996), Abel Matutes (1996-2000), Josep Piqué (2000-2002), Ana Palacio (2002-2004), Miguel Ángel Moratinos (2004-2010), Trinidad Jiménez (2010-2011) y José Manuel García-Margallo (desde 2011).

Una de las formas para evaluar el europeísmo de la ciudadanía, en este caso española, es a través de la evolución de los datos del Eurobarómetro. Éstos muestran como, con pocas variaciones en el tiempo, seis de cada diez españoles se han manifestado satisfechos con la pertenencia de España a la UE, un dato que, además, siempre ha estado por encima del conjunto de ciudadanos de la Unión⁷. A pesar de ello, no podemos pasar por alto la drástica caída en el grado de confianza de los españoles por la Unión Europea conforme se agudizaba la crisis económica, una caída más aguda en España que en el resto de países de la Unión. A mediados de 2012, más de un setenta por ciento de los españoles se mostraba desconfiado con la Unión Europea (sólo Grecia y el Reino Unido superaban esta cifra), aunque al mismo tiempo los españoles continuaban percibiendo las instituciones comunitarias como el nivel de decisión más efectivo a la hora de emprender acciones para luchar contra la crisis económica y financiera⁸. Esto es, recelo hacia la Unión Europea en el corto plazo aunque apoyo por su largo recorrido y en su capacidad para finalmente dar respuesta a los problemas económicos actuales de los europeos y españoles.

Ahora bien, aunque es cierto que dicha imagen positiva de la UE por parte de los españoles se ha explicado tradicionalmente por el peso que tuvo la adhesión al club europeo en el proceso de consolidación de la democracia y modernización de España, también debemos tener en cuenta, tal y como Juan Díez Medrano ha señalado acertadamente, que “cuando los españoles piensan en la Unión, piensan en unos cuantos países grandes y ricos como son Francia, el Reino Unido y Alemania” y no en el complejo engranaje comunitario (2003 y 2007). Y es que los españoles siempre han querido verse en el espejo de los países grandes de la Unión Europea. Como solía afirmar, a principios de los noventa, el ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, “en política europea, nuestra posición se define de una manera muy clara: tenemos que hablar los quintos”. Volveremos sobre este asunto más adelante.

⁷ Véase la constancia de los españoles en sus respuestas a las preguntas sobre su actitud hacia la Unión Europea y sobre su percepción del beneficio de la pertenencia de España a la UE en los Eurobarómetros desde 1986 hasta 2012. Cabe destacar, sin embargo, la excepcionalidad del período entre otoño de 1993 y 1998 cuando el apoyo a la pertenencia de España a la UE cayó considerablemente, en parte debido a la crisis económica del momento. Disponible en el sitio web de la sección de ‘Análisis de la opinión pública’ de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

⁸ Comisión Europea (2012), *Standard Eurobarometer*, Primavera, nº 77.

1.1.- La política europea de España como eje de estudio

Esther Barbé concluía una de sus obras más referenciadas, *La política europea de España*, afirmando que “las conclusiones de la presente obra se asientan, pues, en el análisis de la política realizada por el gobierno español en materia de construcción europea desde la perspectiva de la negociación intergubernamental. En este terreno, cuestiones como las coaliciones en el marco de la Unión, el prestigio del país a nivel internacional o las políticas de consenso en el parlamento nacional son de interés central para el análisis” (1999: 154). Esta tesis pretende sistematizar algunos de los asuntos que Esther Barbé ha ido explicando de una forma más o menos intuitiva en sus análisis de la política europea de España en los últimos veinticinco años. Más concretamente, hemos querido analizar el papel de España en las negociaciones intergubernamentales que han ido construyendo a la Unión Europea como actor global (institucionalización de la PESC/PESD, desarrollo de políticas europeas hacia el Mediterráneo y América Latina). Asimismo, hemos querido explorar lo que Barbé citaba como factores importantes en la política europea de España. Por un lado, la dimensión de “las coaliciones en el marco de la Unión” y que nosotros desarrollaremos bajo el epígrafe ‘el juego de alianzas’, donde analizaremos la utilización de la estrategia del bilateralismo y, en menor medida, de los grupos informales por parte de España para ser más influyente en la política exterior europea. Por el otro lado, la dimensión doméstica de esta política de alianzas, es decir, qué actores intervienen en la definición del bilateralismo español dentro de la UE, cuál es el contexto al que deben dar respuesta y qué prioridades establecen en su agenda.

El bilateralismo ha sido uno de los pilares de la política europea de España desde la transición democrática hasta hoy. Fernando Morán, ya a finales de los setenta, señalaba la importancia de las relaciones con los estados miembros de las Comunidades Europeas al definirlo como ‘la otra negociación’, fuera de los cauces formales de las negociaciones para la adhesión. En un contexto en el que todavía estaba lejos el convertirse en miembro del club europeo, Morán reconocía que:

España tiene “una incapacidad alarmante para la política de poder: no percibimos cuando lo tenemos ni tampoco cuando no lo poseemos. Ello es consecuencia de un pesimismo

internacional fraguado en largos períodos de decadencia y de la sensación de inferioridad derivada de la época franquista. Calibrar qué poder se tiene y cómo utilizarlo; buscar una relación mutuamente provechosa con aquel que tiene más poder, pero que necesita ciertas funciones que España puede desempeñar, no es desde luego cosa fácil” (1980: 337).

Estas palabras también podrían describir el estado actual de la política europea de España: “pesimismo internacional”, “sensación de inferioridad” de España dentro de la UE y búsqueda de una “relación mutuamente provechosa” con aquellos estados miembros con más poder en las decisiones europeas. La crisis económica ha devuelto a España a la periferia de Europa, no sólo geográficamente sino también políticamente. Como se proponía en el ya mencionado artículo firmado por Fernando Morán junto con el resto de ministros de asuntos exteriores de la España democrática, el objetivo prioritario del país es “permitir que España ocupe un lugar de primer orden en la política internacional” y, en consecuencia, por supuesto también en la política europea.

España ha trabajado concienzudamente para convertirse en una potencia de tamaño medio con aspiraciones de tener mayor peso en la política internacional (Piqué, 2001: 67). Hace no tanto tiempo, parecía que España lo estaba consiguiendo. En la escena internacional, España se presentaba como un país con una amplia proyección cultural y lingüística, portavoz de los intereses de Iberoamérica y con un papel relevante en el Mediterráneo, que llegó a ser la octava economía mundial en 2007 y con una cooperación al desarrollo expansiva que aumentaba el prestigio de España en los organismos multilaterales, etc. En la escena europea, España puede aún considerarse como un estado mediano-grande, si tenemos en cuenta factores como el tamaño, la población o, más recientemente, el PIB per cápita o la participación militar en misiones internacionales y europeas. Si en el ámbito internacional los sucesivos gobiernos de la democracia han buscado situarse en el G-8 y el G-20; en el caso de la UE todos los gobiernos han tenido la voluntad de entrar a formar parte del grupo de los países grandes. Ciertamente, en el momento de cerrar la presente tesis doctoral, dichos logros quedan lejos de parecer definitivos. Sin duda, esta tesis es como una vuelta al pasado, puesto que analiza unos tiempos en el que España disponía de cierta influencia política en la Unión Europea a la hora de definir la agenda de su política exterior. Para

decirlo de otra forma, España era percibida más como el quinto grande de la UE que como un estado casi intervenido.

1.2. El bilateralismo dentro de la Unión Europea

¿Puede ser el bilateralismo un mecanismo de impulso de la cooperación en Europa? Algunos autores ya han apuntado que “la cooperación *entre todos* [los que forman parte de un grupo] es significativamente más alta cuando las interacciones son bilaterales y cuando la diferencia entre los estos dos contextos institucionales [multilaterales y bilaterales] crece a favor del bilateralismo”. Es más, “el bilateralismo tiene un *efecto estructurador* sobre la *emergencia y estabilidad* de la cooperación dentro de grupos *a lo largo del tiempo*” (Boun My, Verchère y Bertrand, 2009: 891 y 906, cursivas en el original). A pesar de que, a primera vista, pueda parecer que una mayor cooperación multilateral provoca la desaparición de la cooperación bilateral, ésta no hace más que aumentar su peso y su influencia.

De hecho, el origen mismo de la integración europea puede considerarse bilateral, con la decisión de Francia y Alemania de cooperar entre ellos en el ámbito del acero para impedir así una nueva guerra en Europa. Otros ejemplos representativos de los avances en la integración europea a partir de un acuerdo bilateral previo son la carta franco-alemana de abril de 1990 en la que instaban a convocar una CIG para la Unión Política; el acuerdo franco-británico de Saint-Maló en 1998 para la defensa europea; la declaración hispano-británica de abril de 1999 sobre políticas de empleo, competitividad y reforma económica que desembocó en el proceso de Lisboa; o, la propuesta polaco-sueca de reforzar las relaciones de vecindad con los países del este de Europa a través de lo que se acabaría denominando Partenariado Oriental.

Sin duda, las relaciones bilaterales que España ha ido conformando con algunos estados miembros de la Unión Europea también han formado parte de su política europea. Más concretamente, en esta tesis se sostendrá que han sido una estrategia para reforzar la posición de España en algunas de

las negociaciones clave para la construcción de la UE como actor global. Como veremos, el ejecutivo español sólo empezó a institucionalizar sus relaciones bilaterales con los grandes países de las Comunidades Europeas una vez el horizonte europeo se vislumbraba como una posibilidad real para España. Más adelante, con otro horizonte en frente, el de la ampliación de la UE a los países del centro y este de Europa, España volvió a recurrir al bilateralismo, promoviendo un acercamiento a Polonia a través de la celebración de cumbres anuales de jefes de Estado y de gobierno. Con el resto, todos ellos futuros estados pequeños de la Unión, se limitó a reforzar sus relaciones diplomáticas con la apertura de embajadas en las capitales de aquellos países donde todavía no tenía representación como Estonia, Letonia, Lituania y Malta⁹. Y es que, a pesar de que pudiera parecer que las embajadas ya no son tan necesarias en un contexto en el que la comunicación diplomática se hace por otros cauces más informales y sobre todo más multilaterales, la realidad demuestra que el hecho de formar parte de la UE ha demandado a países como España ampliar la red de embajadas con los nuevos estados miembros debido a su mayor interrelación bilateral y europea.

Para establecer la hipótesis de trabajo de esta tesis doctoral seguiremos la lógica planteada por Helen Wallace en su análisis sobre el papel de los estados miembros a la hora de ejercer poder e influencia en la Unión Europea. El punto de partida de Wallace es que “el objetivo lógico y racional de todos los gobiernos de los estados miembros es maximizar su influencia en la definición de las políticas de la Unión y en la forma en que estas políticas acordadas son aplicadas en sus respectivos países” (2005: 42). España no es una excepción en dicho objetivo. La segunda premisa de Wallace plantea que “hay claras diferencias entre países y a lo largo del tiempo en el modo cómo los gobiernos de los estados miembros influyen sobre los resultados de las negociaciones de la UE” (2005: 42). Y estas diferencias pueden ser de dos tipos. Por un lado, las estrategias, tácticas y

⁹ La ministra Ana Palacio afirmaba a finales de 2002 que “se hace inaplazable reabrir la embajada de Malta y abrir las embajadas de los Países Bálticos en estos momentos, porque al ser miembros de la Unión Europea, aunque en principio resulte incluso un poco paradójico, se tiene que intensificar esta relación bilateral”. Véanse: “Comparecencia de la señora ministra de asuntos exteriores, Ana Palacio Vallelersundi, para informar, con carácter previo al Consejo Europeo de Copenhague, sobre la evolución de los acontecimientos de la Unión Europea”, Comisión mixta de la Unión Europea, Sesión nº 46, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 115, 29 de noviembre de 2002, p.2779; y, *Boletín Oficial del Estado*, nº 296, 11 de diciembre de 2003, pp. 44095-44098.

habilidades que cada gobierno es capaz de desplegar en la persecución de sus objetivos. Y por el otro, el contenido de los temas a ser negociados. Aquí el objeto de análisis de la presente tesis se centrará en el bilateralismo como estrategia escogida por España a la hora de ser más influyente en las negociaciones europeas y en algunos temas concretos de la política exterior europea en los que España ha jugado un papel destacado en la definición y negociación de sus contenidos. Finalmente, Wallace destaca que “el sistema de toma de decisiones de la Unión provee de múltiples e iterativas oportunidades para que cada gobierno ejerza su voz a la hora de moldear las políticas de la Unión”, tanto en el diálogo entre estados miembros como dentro de las instituciones comunitarias (2005: 42). En este punto, focalizaremos nuestra atención en el diálogo entre España y un grupo seleccionado de estados miembros, los estados grandes de la Unión Europea, con quienes se han establecido unos canales de diálogo regulares.

Por tanto, la hipótesis de trabajo se basa en que los sucesivos gobiernos de España (1986-2008) han recurrido a la estrategia del bilateralismo para formar alianzas con los estados grandes de la Unión Europea para ser más influyentes en la definición de algunos ámbitos concretos de la acción exterior de la UE, que son de especial interés para España; y, con ello, además, España ha aumentado su estatus dentro de la Unión situándose en el grupo de los países grandes. Analizaremos, pues, cómo se ha elaborado la política europea de alianzas de España a nivel doméstico (qué actores han participado y cuáles han sido las prioridades españolas) y cómo se ha trasladado a la agenda europea (quiénes han sido sus aliados y qué resultados han obtenido).

1.3. Estructura del trabajo

Esta tesis sigue una estructura tradicional en los trabajos de investigación. Los dos primeros capítulos desarrollan el marco analítico basado en el Análisis de Política Exterior, el siguiente hace una revisión de la evolución de la política europea de España a través de la estrategia del bilateralismo mientras que los tres últimos se centran en el estudio de la influencia de España en la construcción de la política exterior y de defensa de la UE a partir de las sucesivas negociaciones en

las Conferencias Intergubernamentales así como en la configuración de las políticas mediterránea y latinoamericana de la Unión Europea. Veamos esta estructura con algo más de detalle.

Tras esta introducción, el capítulo segundo está dedicado a las aportaciones del Análisis de Política Exterior así como a su adaptación para el estudio de la política exterior europea. Un repaso a la evolución de esta subdisciplina de las Relaciones Internacionales nos servirá como antesala para la definición de un marco analítico (contexto, actores, naturaleza del proceso y agenda, instrumentos y resultados) que será de aplicación para el estudio de la política exterior de un país miembro de la UE como España, que emprenderemos en las subsiguientes partes de la tesis. El tercer capítulo se centra en un aspecto concreto del Análisis de Política Exterior, a saber, la estrategia del bilateralismo y los grupos informales como factor para que un estado miembro sea más influyente en las decisiones sobre el rumbo del proceso de integración europea. Como veremos, encontrar aliados para las propuestas que un país plantea dentro de la Unión Europea es vital para que éstas sean adoptadas.

En el cuarto capítulo se examina la política europea de España durante los mandatos de Felipe González (1982-1996), José María Aznar (1996-2004) y José Luis Rodríguez Zapatero (sólo la primera legislatura entre 2004 y 2008), haciendo hincapié tanto en las prioridades que cada gobierno ha impulsado en la agenda europea como en el uso de sus relaciones bilaterales, en mayor o menor grado institucionalizadas, con los países grandes de la Unión (Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido y Polonia) así como con Portugal. De hecho, hemos optado por incluir Portugal en este capítulo para, por un lado, analizar todos los países de la Unión con quienes España ha celebrado cumbres bilaterales de un modo más o menos regular y, por el otro, examinar la singularidad de esta relación bilateral y su impacto en la política europea. En los siguientes capítulos Portugal y, en parte, Polonia dejan de ser objeto de análisis puesto que no han sido aliados destacados para España en la agenda de la política exterior de la Unión Europea analizada en esta tesis.

Para el resto de la tesis doctoral hemos centrado nuestro foco de estudio en la política exterior europea, un espacio privilegiado para el análisis del ejercicio del poder por parte de los estados,

tanto en las negociaciones en Conferencias Intergubernamentales como en la acción exterior desarrollada por la UE hacia determinadas regiones y países terceros. Así, el capítulo quinto analiza el papel jugado por España en la construcción de la política exterior y de defensa de la UE en el marco de las sucesivas Conferencias Intergubernamentales (Maastricht, Ámsterdam, Niza y proceso de Constitución Europea+Lisboa), con un inciso previo acerca de los pasos de adaptación a la Cooperación Política Europea dados por España durante sus primeros años como miembro.

Los capítulos sexto y séptimo están dedicados a la agenda sustantiva de la política exterior europea. Si la política exterior española se ha definido tradicionalmente como un triángulo cuyos vértices son Europa, el Mediterráneo y América Latina, una tesis sobre el papel de las alianzas intra-europeas de España en la acción exterior de la UE debía centrar su análisis en estas dos regiones, así como en Marruecos y Cuba, los dos países de dichas regiones con los que España mantiene una relación más significativa. Mucho se ha escrito sobre la política europea de España hacia el Mediterráneo o América Latina por separado. Sin embargo, el objetivo de los capítulos sexto, dedicado al Partenariado Euromediterráneo y a las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, y séptimo, centrado en los casos de Cuba y Marruecos, es hacer un ejercicio comparativo de cómo ha jugado España sus cartas bilaterales para ejercer un rol más activo, influyente y con capacidad de propuesta en la política exterior de la UE hacia dichas regiones y países.

El capítulo octavo, bajo el título de conclusiones finales, sintetiza los principales resultados de esta tesis, respondiendo así a las preguntas que la estructuran: en el nivel doméstico, ¿cómo ha construido España, en el marco del proceso de integración europea, las relaciones bilaterales con los países grandes de la Unión y qué actores han intervenido?, y en el nivel europeo, ¿cuáles han sido los aliados de España en sus propuestas de impulso de algunos temas de interés propio en la agenda de política exterior de la Unión Europea? Finalmente, hemos creído necesario cerrar el capítulo conclusivo con una brevísima mención a la evolución de la estrategia del bilateralismo durante el segundo mandato de José Luis Rodríguez Zapatero (2008-2011) y los primeros pasos bilaterales de la política europea de Mariano Rajoy (2012). A pesar de ser un período convulso

económicamente, debemos valorar si las relaciones bilaterales que tan importantes habían sido para España hasta entonces han perdido o no centralidad en la política europea de España.

1.4.- Agraïments

Diuen que les crisis econòmiques són una oportunitat per a reinventar-se. En el meu cas, l'impacte de la crisi en la meua vida laboral ha servit per a tancar un capítol de la meua vida que semblava que es quedaria obert per sempre. Durant molts anys, havia pensat que no arribaria mai a escriure l'última paraula d'aquesta tesi. Però hi hem arribat. Sí, en plural, perquè han estat els ànims de molta gent els que no m'han fet abandonar aquest projecte tantes i tantes vegades.

El primer agraïment, sens dubte, ha de ser per la Dra. Esther Barbé, que ha estat més que una directora de tesi. És la persona que em va obrir la porta a la recerca des de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus, i concretament dins l'Observatori de Política Exterior Europea, i m'ha deixat posar el meu petit gra de sorra en un dels seus àmbits més clàssics de recerca, la política europea d'Espanya.

La meua vida professional també és deutora d'una altra persona, el Dr. Narcís Serra. Durant aquests últims anys he pogut aprofundir al seu costat sobre transicions militars, desenvolupament econòmic a Amèrica Llatina i l'evolució dels conceptes de legitimitat, sobirania o seguretat. Però no només n'he adquirit coneixements, sinó que també he après que la constància, la tenacitat i a la vegada la capacitat d'adaptació són el fonament per a la feina ben feta.

He d'agrair el suport durant aquest llarg procés a diverses institucions i les persones que en algun moment hi han format part. A l'Institut Universitari d'Estudis Europeus hi vaig trobar un bon ambient de treball, un grup de recerca motivat com l'Obs però també amics d'entre els que em permeto destacar-ne especialment l'Anna Herranz. Amb beques de l'Institut i del Ministeri d'Educació i Ciència, vaig fer bona part de la recerca així com també una estada de recerca de tres mesos a la London School of Economics, gràcies a la Dra. Karen E. Smith. D'altra banda, el meu

pas pel CIDOB em va donar una visió més pràctica de la recerca i concretament em va permetre conèixer de primera mà un dels instruments del bilateralisme, els fòrums de diàleg bilateral entre societats civils. Amb la Lis vaig aprendre, em vaig divertir i vam fer molta feina. En aquesta doble vida entre l'IUEE i el CIDOB, l'Eduard Soler n'ha estat sempre un pilar. Es més que un company de feina, és un amic. Amb ell he compartit despatx a l'IUEE i moltes reunions al CIDOB. Però sobretot he compartit converses a l'hora de dinar i altres moments més lúdics durant més de deu anys.

Finalment, vull agrair als meus pares, la meva àvia i el meu germà simplement per formar part d'aquella altra vida que tinc a Cassà. I a l'Oriol, company de projectes passats, presents i futurs, li hauria de dedicar un capítol sencer d'agraïments, però ja sap perfectament que sense ell aquesta tesi no hagués estat possible.

2 El Análisis de Política Exterior: Conceptos y aproximaciones académicas

La política exterior no es más que la capacidad de relacionarse entre iguales. Toda organización política que controla, o mejor dicho que gestiona, una población en un territorio determinado, desarrolla, al mismo tiempo, cierta interacción con otras organizaciones similares a ella. Si bien, como afirma Christopher Hill, el interés por el estudio de la política exterior tiene más de dos mil años, es a partir del siglo XVIII que el término ‘política exterior’ empieza a ser usado con normalidad (2003b: 233)¹⁰. Esta forma de interacción entre iguales, tanto si es conflictiva como cooperativa, ha sido objeto de estudio de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RII) desde sus orígenes. Sin embargo, el objetivo inherente de las Relaciones Internacionales de crear una teoría global que explicara el porqué del comportamiento de los estados en su política exterior ha chocado insistentemente con el análisis más empírico de cada caso concreto, haciéndose, de este modo, muy difícil extrapolar modelos analíticos abstractos a partir de situaciones reales.

En este sentido, como afirma Deborah J. Gerner, el Análisis de Política Exterior (APE¹¹) se aleja de los intentos de desarrollar una teoría global para construir la base de una teoría que, a partir de estudios empíricos, explique el qué, el quién, el cómo y el porqué de la política exterior. Más concretamente, Gerner asegura que:

“Ha habido un alejamiento de los intentos de construir una teoría global –intentando explicar todos los aspectos de la política exterior de todos los países en todo momento– para intentar construir teorías de alcance medio que sean empíricamente fundadas, culturalmente conscientes y a menudo específicas a un ámbito o tema” (1995: 30).

¹⁰ Precisamente en el siglo XVIII fue cuando se crearon los primeros ministerios de ‘asuntos exteriores’ (Hill, 2003b: 233).

¹¹ Para una lectura más ágil, a partir de este momento utilizaremos el acrónimo de APE para referirnos al ‘Análisis de Política Exterior’. Sin embargo, cabe destacar que es más ampliamente conocido por sus siglas en inglés, FPA, es decir, ‘Foreign Policy Analysis’.

Este capítulo tiene como objetivo desarrollar el marco analítico que conforme las herramientas metodológicas/conceptuales para este trabajo de investigación. El Análisis de Política Exterior, una de las subdisciplinas de las Relaciones Internacionales, nos será útil para abordar nuestro objeto de estudio. Sin embargo, la base conceptual no estaría completa si no hiciéramos una mirada atenta a una parte más especializada de la literatura, el Análisis de la Política Exterior Europea, ya que es innegable la influencia determinante de la Unión Europea en la construcción de la política exterior de sus estados miembros. De este modo, los dos primeros apartados de este capítulo estarán dedicados a presentar de una manera ordenada las principales aportaciones del Análisis de Política Exterior mientras que el tercero se centrará en aquellos aspectos sustanciales del Análisis de la Política Exterior Europea. Más concretamente, en el primer apartado, se revisará la definición del concepto de política exterior, reparando en aquellas aportaciones de la literatura académica más relevantes. En el segundo apartado se incidirá en los principios de partida del APE, así como en la evolución de las principales aportaciones en dicha subdisciplina. En lo que respecta al Análisis de la Política Exterior Europea seguiremos un esquema similar al ya usado para el Análisis de Política Exterior. Así, primero presentaremos una breve recopilación de las distintas definiciones que se han venido dando del concepto de política exterior europea; segundo, trataremos de demostrar la necesidad de un APE diferenciado para el caso de la política exterior europea; y, finalmente, ordenaremos la bibliografía concreta sobre Análisis de la Política Exterior Europea para distinguir cuáles han sido los principales temas de debate. A partir de las aportaciones anteriores, se presentará un marco analítico (contexto, actores, naturaleza del proceso y agenda, instrumentos y resultados) que nos sea de utilidad para el estudio de la evolución de la política exterior de un estado.

2.1.- Definición de política exterior

El concepto de ‘política exterior’ ha sido, sin duda, uno de los conceptos que mayor atención ha recibido en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Numerosos autores han dado sus propias

definiciones sobre qué es la política exterior, desde las más simples hasta las más sofisticadas, focalizando su atención en distintos aspectos. Veámoslas¹².

Christopher Hill presenta en una de sus publicaciones más significativas, *The Changing Politics of Foreign Policy* (2003), puede que la más simple y a la vez más amplia definición de política exterior. Éste la define como “la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (normalmente un estado) en las relaciones internacionales” (2003a: 3). Y continua, “la política exterior coordina intereses en competencia en el medio interno que persiguen proyectarse internacionalmente a través de una priorización. Proyecta valores que la sociedad de partida considera universales” (2003a: 5).

Otros autores han preferido centrar la definición de política exterior en la actividad del gobierno, como máximo representante del Estado. Así, Brian White escribió que la política exterior es aquella “área de la actividad gubernamental que se interesa por las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros estados, en el sistema internacional” (1989: 1)¹³. De forma similar, Ian Manners y Richard Whitman la describían como “los intentos por parte de los gobiernos de influir o gestionar acontecimientos sucedidos fuera de las fronteras de los estados” (2000b: 2).

Así, la diferencia substancial entre Hill y los otros autores apuntados se encuentra en el carácter estatal o bien gubernamental de la política exterior. Una definición más larga pero más precisa nos aclara esta disyuntiva:

“La política exterior está formada por objetivos, valores, decisiones tomadas y acciones llevadas a cabo por los estados, y los gobiernos nacionales actuando en su nombre, en el contexto de las relaciones exteriores de las sociedades nacionales. Constituye un intento de

¹² Entre los teóricos españoles de la política exterior nos permitimos destacar a Rafael Calduch, quién la definió como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (2003: 32).

¹³ Posteriormente, Brian White desarrolló su definición de política exterior como las “acciones (ampliamente definidas) llevadas a cabo por los gobiernos que están dirigidas al entorno externo del propio Estado y que tienen por objetivo confirmar o cambiar el entorno de alguna manera” (2004: 11)

diseñar, gestionar y controlar las relaciones exteriores de las sociedades nacionales” (Webber y Smith, 2002: 9-10).

Resumiendo, identificamos tres ideas claras sobre el concepto de política exterior. Primera idea, el papel central del Estado y en su nombre de los actores gubernamentales; segunda, la utilización de instrumentos políticos diversos para conseguir los objetivos diseñados; y tercera, la intencionalidad de las acciones de dichos actores para incidir sobre las relaciones internacionales.

Sin embargo, todo intento de definición de un concepto y su comparación con la realidad revela algunas lagunas. En este sentido, Mark Webber y Michael Smith señalan que la política exterior actual nos muestra la existencia de otros actores, aparte del gubernamental, que participan en la configuración de la política exterior de un estado (actores subestatales, sociedad civil, mundo empresarial y financiero, etc.), que los objetivos y valores de la política exterior no son siempre ni generales ni claros, y que puede haber otro tipo de factores internacionales, o globalizadores, que limiten la autoridad del gobierno en política exterior (2002: 10-11).

2.2.- El Análisis de Política Exterior como subdisciplina de las Relaciones Internacionales

A pesar de que el estudio de la política exterior de los estados ha estado siempre presente en la disciplina de las RRII, el Análisis de Política Exterior como aproximación teórica es mucho más reciente. Si bien no hay consenso sobre quién y qué publicación inician el camino del Análisis de Política Exterior¹⁴, se puede afirmar que esta subdisciplina es fruto de la etapa post-Segunda Guerra

¹⁴ Según Christopher Hill (2003a: xix), el precursor del APE es Joseph Frankel y su monografía *The Making of Foreign Policy*, publicada en 1963. De forma distinta, Valerie Hudson (1995: 212) analiza las raíces del APE siguiendo las obras de James R. Rosenau; Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin; y Harold y Margaret Sprout. Por orden cronológico de publicación véanse: Snyder, Richard C., Bruck, H.W. y Sapin, Burton (1954), *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Foreign Policy Analysis Project Series n° 3, Princeton: Princeton University Press; Sprout, Harold y Sprout, Margaret (1956), ‘Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics’, era una primera versión de lo que después fue Sprout, Harold y Sprout, Margaret (1965), *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*, Princeton: Princeton University Press; Frankel, Joseph (1963), *The Making of Foreign Policy*, Londres: Oxford University Press; Rosenau, James N. (1966), ‘Pre-theories and Theories of Foreign Policy’ en Farrell, Barry R. (ed.), *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston: Northwestern University Press.

Mundial, y más concretamente de finales de la década de los cincuenta o principios de los sesenta (Hudson, 2005: 5).

A pesar de que en algunos momentos de la historia del APE se ha considerado que ésta se vincularía mejor con los estudios sobre políticas públicas¹⁵, actualmente los analistas de política exterior están de acuerdo en que el APE forma parte intrínseca de la disciplina de las Relaciones Internacionales (Carlsnaes, 2002: 331; Smith, Hadfield y Dunne, 2008: 4). Como afirma Valerie M. Hudson, la aportación del APE a las Relaciones Internacionales consiste en lo siguiente:

“La teoría específica del actor de APE provee de los micro-fundamentos teóricos sobre los cuales la teoría general del actor de RRII debe estar fundamentada. El Análisis de Política Exterior ofrece contribuciones significativas a las Relaciones Internacionales, no sólo teóricamente, sino también substantiva y metodológicamente. Al tomar como premisa que la base de las Relaciones Internacionales son los decisores humanos que actúan individualmente o en grupos, el Análisis de Política Exterior se sitúa en la intersección entre todas las ciencias sociales que se relacionan con las cuestiones internacionales” (2005: 21).

Por otra parte, Margot Light expone que el APE es el estudio de las transacciones entre distintas unidades del sistema internacional constatando que dichas unidades pueden verse influidas tanto por las circunstancias domésticas en las cuales se establecen estas transacciones, como por los efectos que el sistema produce sobre ellas y por la influencia que ellas tienen sobre el sistema. Es decir, “centrándose en la interrelación entre el Estado y el sistema de estados, el APE vincula el nivel micro de la política con el nivel macro del sistema internacional” (Light, 1994: 94). Asimismo, como señala Brian White, “el analista de política exterior está menos preocupado por explicar y

¹⁵ Como explica Walter Carlsnaes, en 1975 se prefirió publicar el capítulo referente a la ‘política exterior’, dentro del *Handbook of Political Science*, en el volumen sobre “Políticas y su formulación” antes que en el volumen dedicado a “Política Internacional”. Véase: Cohen, Bernard, C. y Harris, Scott A. (1975), ‘Foreign Policy’ en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson W. (eds.), *Handbook of Political Science, vol. 6: Policies and Policymaking*. Reading, MA: Addison-Wesley. Citado en Carlsnaes, 2002.

evaluar los resultados de las políticas y más preocupado por entender el proceso político en sí mismo – cómo la política emerge, de quién y por qué” (2001: 29).

En definitiva, en esta primera aproximación al Análisis de Política Exterior encontramos dos rasgos fundamentales: el interés por el análisis más micro de los actores de la política exterior y el énfasis en el proceso de la política exterior y no tanto en sus resultados como objeto central de estudio.

2.2.1.- Principios de partida del Análisis de Política Exterior

Una vez hemos presentado el marco en el cual se sitúa la aproximación teórica del APE, debemos fijarnos en cuatro principios de partida. En primer lugar, la principal característica del APE es la perspectiva de actor. Con ella, la disciplina de las Relaciones Internacionales, que tradicionalmente se ha centrado más en el estudio de la estructura, puede ver reforzada esta otra perspectiva, la del actor. Los analistas de política exterior parten de la premisa de que “para cada posible combinación de condiciones estructurales y materiales, habrá cierta variabilidad en la política exterior resultante”. En definitiva, el APE, orientado al actor y a la teoría específica de la agencia, busca explicar dicha variabilidad (Hudson, 2005: 4)¹⁶.

Si bien en un principio el APE había sido una perspectiva basada en el Estado (y, por ello, había recibido severas críticas), la evolución y su capacidad de adaptación le ha permitido ampliar el punto de mira hacia los diversos actores participantes en la política exterior. Un buen ejemplo de esta evolución se encuentra manifiesta en los escritos de Christopher Hill que, mientras en 1974 apuntaba que “a pesar de que hay varios tipos de actores que reivindican sus propias políticas exteriores, los fundamentos del análisis de política exterior están inequívocamente en el Estado-nación y en los orígenes de su comportamiento internacional” (Hill, 1974: 149-50), sus análisis posteriores fueron virando hasta centrarse en una perspectiva abierta a múltiples tipos de actores¹⁷.

¹⁶ Para esta idea, Valerie M. Hudson (2005) cita a: Most, Benjamin A. y Starr, Harvey (1986), *Inquiry, Logic, and International Relations*, Columbia: University of South Carolina Press.

¹⁷ Un buen ejemplo de ello es el mismo título de una de sus publicaciones más reconocidas, en el cual se pone el énfasis en los actores y no ya en los estados. Véase: Hill, Christopher (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres y Nueva York: Routledge.

En este sentido, el hecho de que el objeto de análisis sea el actor nos lleva a centrar la atención en el comportamiento de los decisores, porque como afirma Valerie M. Hudson los estados no pueden ser agentes porque son abstracciones; y, por tanto, sólo los seres humanos pueden ser los verdaderos agentes y la fuente de la política internacional y sus cambios. En definitiva, el APE tiene una orientación profundamente inclinada al estudio específico del actor (Hudson, 2005: 2-3). O siguiendo a Mark Webber y Michael Smith:

“A partir del Análisis de Política Exterior, el investigador está constantemente enfrentado con el ‘mundo real’. Hay, por tanto, una necesidad constante de aplicar los marcos de la teoría y la comparación a la diversidad de las verdaderas políticas exteriores. Por esta razón, es difícil proponer una ‘teoría general de política exterior’ excepto si es a un nivel muy alto de abstracción” (2002: 4).

En segundo lugar, el APE aborda como objeto de estudio el proceso de toma de decisiones en política exterior. Como ya hemos avanzado en páginas previas, no es tanto el resultado de la política exterior si no el proceso de llegar a dicho resultado lo que interesa a los analistas de la política exterior. Según Walter Carlsnaes, “la acción es siempre una combinación de comportamientos intencionales, factores cognitivos-psicológicos y diversos fenómenos estructurales que caracterizan las sociedades y sus entornos y, por tanto, las explicaciones de las acciones reales de política exterior tienen que ser forzosamente capaces de dar una explicación que no excluya o privilegie por definición a ninguno de estos tipos de *explanans*” (2002: 342). Por tanto, si bien el objeto de estudio es la toma de decisiones, para entender este proceso es necesario definir el *explanans*, es decir, aquellos factores que influyen en la toma de decisiones. En este sentido, las variables independientes que inciden sobre la política exterior son múltiples, desde el nivel más micro al más macro, pasando por factores estructurales y/o agenciales, así como internacionales, societales e individuales (Carlsnaes, 2002: 344). Y es que de hecho, la suma de estas características nos permite definir al APE como una aproximación teórica multifactorial y multinivel (Hudson, 2005: 2).

De forma precisa, Christopher Hill describe el objeto de estudio del APE del siguiente modo:

“El APE examina los motivos y otras fuentes de comportamiento de los actores internacionales, en particular de los estados. Lo hace prestando atención a la toma de decisiones, inicialmente para investigar más allá de las auto-descripciones formales (y ficciones) de los procesos de gobierno y la administración pública. Con esto, pone a prueba la hipótesis plausible de que los resultados de la política exterior están, en cierto modo, determinados por la naturaleza de la toma de decisiones” (2003a: 10).

Finalmente, la interdisciplinariedad de esta aproximación pero a la vez la voluntad de generar un marco teórico integrador son los últimos principios de partida que presentaremos para el APE. Por un lado, la interdisciplinariedad se hace evidente en la utilización de diversas disciplinas dentro de las ciencias sociales a la hora de describir los factores que explican la política exterior: desde la psicología y la sociología, pasando por el análisis de políticas públicas o el comportamiento organizativo, hasta la antropología y la economía. Por otro lado, como ya hemos expuesto, es ya incuestionable la vinculación del APE con la disciplina de las Relaciones Internacionales, aunque no está tan claro a qué paradigma concreto pertenece. Muchos se han preguntado si el APE bebe del Realismo por el hecho de focalizar su atención en el Estado. Sin embargo, algunos de los más reputados analistas de la política exterior, entre ellos Hill, White o Light, han rechazado esta proximidad con el realismo porque consideran que la principal característica del APE es su adaptabilidad. Es decir, la amplitud de miras del APE hacia todos los actores de la política exterior lo aleja del estatocentrismo del paradigma realista (White, 2001: 32-36). En definitiva, los rasgos de interdisciplinariedad del APE y su cuestionada pertenencia a la disciplina de las Relaciones Internacionales han forzado que los analistas de la política exterior buscaran un marco teórico integrador ya que, según Carlsnaes, “captar estos complejos y recíprocos procesos, y hacerlo bien, es el desafío que pretende hacer que este campo de estudio sea más activo siempre y cuando los estados continúen siendo actores viables dentro del sistema internacional” (2002: 344).

A modo de resumen, nos permitimos reproducir la enciclopédica definición del APE que Valerie Hudson elaboró para algunas de las más recientes contribuciones a esta subdisciplina (2007: 31; 2008: 12):

“El Análisis de Política Exterior es una subdisciplina de las Relaciones Internacionales que buscar explicar la política exterior, o alternativamente el comportamiento en política exterior, con relación al campo teórico de los decisores (*human decision makers*), actuando tanto solos como en grupos. Esta subdisciplina tiene varias características:

- Un compromiso con un enfoque centrado en el análisis del nivel del Estado-nación y no en el análisis de la información del actor específico
- Un compromiso con la construcción de una teoría del actor específico como punto intermedio entre las teorías del actor general y la complejidad del mundo real
- Un compromiso con la búsqueda de explicaciones multicausales que abarquen múltiples niveles de análisis
- Un compromiso con la utilización de teorías y resultados de una amplia gama de disciplinas de las ciencias sociales.
- Un compromiso con el análisis del proceso de toma de decisiones en política exterior al mismo nivel que el análisis de los resultados de esta política”.

2.2.2.- Evolución del Análisis de Política Exterior¹⁸

El Análisis de Política Exterior ha evolucionado en varias etapas, distinguiendo en cada período premisas teóricas, centros de interés y análisis propios. Valerie M. Hudson (2005) en un artículo sobre dicha evolución para el primer número de la revista *Foreign Policy Analysis* diferenciaba tres etapas distintas: una primera etapa de fundación de la subdisciplina, un segundo período calificado como de “etapa clásica”, y finalmente, un tercer período más reciente que ha recibido el calificativo de “contemporáneo”. Por otro lado, podemos dividir la subdisciplina en tres categorías según su

¹⁸ El objetivo de este apartado es presentar, sin voluntad de exhaustividad, las principales aportaciones que se han hecho sobre Análisis de Política Exterior desde sus inicios en las décadas de los cincuenta y sesenta hasta principios del siglo XXI. Por tanto, no pretende ser un compendio de autores y publicaciones si no que intenta exponer la evolución de dicha subdisciplina y los rasgos substanciales de cada etapa.

enfoque de investigación: el análisis comparativo de la política exterior, el análisis de la toma de decisiones en política exterior y el análisis del contexto de la política exterior (Hudson, 1995). Una breve definición de la primera categoría señala que el análisis comparativo de la política exterior busca una teoría general que se pueda aplicar a todos los casos de política exterior con el objetivo de la comparación entre ellos. En lo que concierne al análisis de la toma de decisiones, básicamente los estudios de esta categoría se centran en cómo se configura todo el proceso de toma de decisiones en política exterior y qué factores pueden incidir en dicho proceso; básicamente, se han llevado a cabo muchos estudios psicológicos sobre las dinámicas de grupos y análisis de las políticas burocráticas y de modelos de organización. Finalmente, el análisis del contexto se centra en el estudio de aquellos factores culturales, históricos, ideológicos, económicos o demográficos, así como también factores individuales de los líderes que gestionan dicha política y que por tanto, influyen en la política exterior de un país.

La siguiente tabla nos muestra los autores fundamentales de cada etapa y cada categoría:

Tabla 1. Evolución del Análisis de Política Exterior: Sus principales autores por etapas y categorías

	Análisis comparativo de la política exterior	Análisis de la toma de decisiones en política exterior	Análisis del contexto de la política exterior
Etapa Fundacional (décadas de los cincuenta y sesenta)	Rosenau (1966)	Snyder, Bruck y Sapin (1954)* Frankel (1963)	Sprout y Sprout (1956)*
Etapa Clásica (década de los setenta)	McGowan y Shapiro (1973)* Rummel (1972)*	Allison (1971) Janis (1982)	Hermann, M. (1980) Jervis (1976) Holsti (1970) Putnam (1988)
Etapa Contemporánea (a partir de finales de la década de los ochenta)	Macridis (1992) Webber y Smith (2002) Beasley, Kaarbo, Lantis y Snarr (2002) Neack (2003)	Hollis y Smith (1990) Sylvan y Voss (1998) Hill (2003)	Hermann, C.F. (1990) Rosati, Hagan y Sampson (1994) Carlsnaes (1992)

Fuente: Elaboración propia.

* Las aportaciones al APE de estos autores sólo han podido ser estudiadas a partir de bibliografía secundaria.

2.2.2.1.- Etapa fundacional

Como ya hemos expuesto anteriormente, las primeras publicaciones que pueden considerarse como la piedra fundacional del APE datan de finales de la década de los cincuenta. Aunque los estudios sobre la política exterior de esta época son aún muy embrionarios, se pueden establecer ciertas diferencias entre los análisis comparativos, los análisis centrados en la toma de decisiones y los análisis que explican el contexto de la política exterior. En primer lugar, el enfoque del análisis comparativo de la política exterior, iniciado por James N. Rosenau (1966), se centró en esta etapa inicial en la búsqueda de los métodos estadísticos necesarios para procesar los datos de tal forma que la comparación entre casos fuera posible. Así, la estandarización de la información y las exploraciones estadísticas agregadas permitiría, según Rosenau, disponer de una acumulación de materiales suficientemente procesados para comparar el comportamiento exterior de distintas sociedades (1966: 51).

En segundo lugar, Richard C. Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin son considerados los fundadores del análisis de la toma de decisiones en política exterior ya que sus estudios pusieron más énfasis en el comportamiento organizacional (esferas de competencia de los actores, flujos de comunicación e información, motivaciones de los actores), que en los resultados de la política exterior (Hudson, 1995: 213)¹⁹. A diferencia de estos autores, desde el otro lado del Atlántico Joseph Frankel, profesor en la Universidad de Southampton, rechazaba las formas demasiado técnicas y el uso de terminología especial para interpretar la política internacional (Frankel, 1963: viii). En efecto, la aportación de Frankel al APE es una visión con voluntad práctica de los factores que inciden sobre la toma de decisiones en política exterior (actores, contexto, proceso, fuentes de información e interpretación, valores...). Su interés no yace en la formulación de una teoría general de política

¹⁹ Véase: Snyder, Richard C.; Bruck, H.W.; Sapin, Burton (1954), 'Decision-Making as an Approach to the Study of International Relations', *Foreign Policy Analysis Project n° 3*, Princeton: Princeton University Press. Posteriormente estos autores revisaron y expandieron su artículo y lo publicaron en forma de monografía: Snyder, Richard C.; Bruck, H.W.; Sapin, Burton (1963), *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, Glencoe, IL: Free Press. Citado en Hudson, 1995: 212 y 2005: 5.

exterior sino en la explicación, a través de casos prácticos, de cómo se toman las decisiones de política exterior²⁰.

Finalmente, la vertiente del APE consistente en el análisis del contexto fue iniciada por Harold y Margaret Sprout a partir de sus estudios sobre cómo el contexto y los ámbitos internacional y operacional influyen sobre los individuos y los grupos que toman las decisiones en política exterior. Sus conclusiones versan sobre cómo el tipo de conocimiento, el contexto social o el comportamiento cognitivo influyen en las percepciones y respuestas de las personas ante ciertas eventualidades (Hudson, 1995: 213-4)²¹.

A pesar de las diferencias entre las tres corrientes planteadas ya desde los inicios de esta subdisciplina, la gran aportación de estos autores fue el reconocimiento de que las características de las personas que desarrollan la política exterior de un estado son imprescindibles para comprender el porqué de una decisión concreta en esta materia (Hudson, 2007: 16).

2.2.2.2.- Etapa clásica

Después de una primera etapa de definición del APE, la década de los setenta supuso la explosión y consolidación de dicha subdisciplina, tanto cuantitativa como cualitativamente. A modo de primer apunte sobre esta etapa, es preciso constatar que los avances en el APE se centraron principalmente en los estudios cuantitativos para los análisis comparativos de política exterior, en el estudio de las crisis en política exterior y en los procesos burocráticos de la toma de decisiones. Así, continuaremos presentando la evolución del APE siguiendo las tres categorías identificadas en la tabla 1. Durante esta segunda etapa, el análisis comparativo de política exterior vivió sus momentos de máximo desarrollo y puede considerarse que esta vertiente del APE era la aproximación hegemónica en la subdisciplina. Se ha descrito el objetivo principal de esta aproximación como “un

²⁰ Básicamente, los ejemplos que presenta Joseph Frankel en su *The Making of Foreign Policy* son decisiones tomadas por algunos de los estados más destacados de la etapa de la Segunda Guerra Mundial y los años posteriores (Estados Unidos, URSS, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón).

²¹ Véanse: Sprout, Harold y Sprout, Margaret (1956), *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Sprout, Harold y Sprout, Margaret (1965), *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Relations*, Princeton: Princeton University Press, p. 118. Citado en Hudson, 1995: 213 y 2005: 5-6.

intento de pasar de los estudios de casos descriptivos y no-acumulados a construir una explicación más sobria sobre qué es lo que guía el comportamiento en política exterior de los estados” a través de técnicas modernas de las ciencias sociales y análisis comparativos del comportamiento de los estados (Neack, Hey y Haney, 1995b: 3). En este sentido, los análisis comparativos en política exterior pretendían explicar el comportamiento de los estados a partir del estudio cuantitativo de los actos que éstos llevaban a cabo en sus relaciones exteriores. Algunos de los estudios analíticos más destacados fueron los de Patrick J. McGowan y Howard B. Shapiro²² o Rudolph J. Rummel²³, no obstante, también destacan otros estudios dedicados a la explicación sobre la utilidad de las bases de datos en estos estudios comparativos. Hagamos algunas precisiones al respecto.

En las décadas de los sesenta y setenta, algunas universidades e instituciones desarrollaron complejos modelos estadísticos para codificar los actos de los estados y poder comparar, así, distintos modelos de políticas exteriores²⁴. Concretamente, el objeto de comparación eran los acontecimientos en política exterior (*event*) definidos como “artefactos tangibles de los intentos de influencia en política exterior, vista ésta como ‘quién hace qué, a quién y cómo’ en los asuntos internacionales” (Hudson, 2005: 9). Mediante la recolección de datos sobre acontecimientos (tan variados como tratados, guerras, visitas de Estado, etc.) y su agregación y codificación, los analistas buscaban determinar los factores explicativos de un determinado comportamiento y, así, vincular variables independientes de distintos niveles de análisis con tipos de comportamientos en política exterior a través de proposiciones teóricas. (Hudson, 2005: 10). O siguiendo a Philip A. Schrodt, “las bases de datos son generadas a través del examen de miles de noticias de los periódicos sobre las interacciones diarias de estados y la asignación a cada interacción de una puntuación numérica o un código de categoría” (1995: 146). De entre las múltiples bases de datos que se desarrollaron, nos

²² McGowan, Patrick, J. y Shapiro, Howard B. (1973), *The Comparative Study of Foreign Policy: A Survey of Scientific Findings*, Beverly Hills: Sage. Citado en Neack, Hey y Haney, 1995a y Hudson, 2005.

²³ Rummel, Rudolph J. (1972), *The Dimensions of Nations*, Beverly Hills: Sage. Citado en Neack, Hey y Haney, 1995a y Carlsnaes, 2002.

²⁴ De hecho, la utilización de bases de datos como instrumento para el Análisis de Política Exterior se inició a principios de la década de los sesenta cuando Charles McClelland consideró que podían ser útiles “como puente entre las aproximaciones tradicionales de la historia diplomática y los nuevos análisis cuantitativos de la política internacional defendidos por las aproximaciones del comportamiento” (Schrodt, 1995: 151).

permitimos destacar dos: WEIS y COPDAB²⁵. Por un lado, el *World Event/Survey Data* (WEIS) clasificaba los acontecimientos en 63 categorías que formaban un *continuum* entre la cooperación y el conflicto. Por el otro, el *Conflict and Peace Data Bank* (COPDAB) era una base de datos mucho más amplia que codificaba los acontecimientos a través de un esquema que iba del 1 al 16 apoyado por una escala de intensidades numéricas que organizaba el mismo *continuum*. Sin embargo, progresivamente se fue haciendo evidente que los estudios cuantitativos no eran tan útiles para lo que *a priori* se había previsto y que sólo permitían describir la realidad a través de interminables bases de datos pero que no hacían ninguna aportación analítica o teórica.

Pasemos ahora a desarrollar someramente los principales avances en los análisis sobre la toma de decisiones en política exterior de esta etapa. En la década de los setenta y ochenta se hicieron dos tipos de estudios al respecto: estudios sobre cómo se toman las decisiones en grandes organizaciones, esto es, las políticas burocráticas, y estudios sobre las dinámicas en grupos pequeños.

Por un lado, en el estudio de las políticas burocráticas destacaba un nombre sobre el resto de analistas de la política exterior: Graham T. Allison. La obra de este autor, *Essence of Decision* (1971), en la que analizaba el episodio histórico de la crisis de los misiles en Cuba, es todavía hoy una obra de referencia. En ella, Allison mantiene que son necesarios tres niveles de análisis para poder explicar una decisión en política exterior: el modelo de actor unitario racional, el modelo del proceso organizacional y el modelo de las políticas gubernamentales o burocráticas. A pesar de que el mismo Allison admita que los tres modelos son complementarios y que, de hecho, cada uno de los tres permite explicar distintas partes de una misma realidad o acción, señala algunas diferencias básicas. Primero, el modelo del actor racional, “pone el acento en, por un lado, el problema y el contexto a la hora de incentivar y presionar a los gobiernos para que elijan una dirección concreta de acción, y por el otro, los valores y axiomas nacionales (y gubernamentales) que les obligan a

²⁵ Mencionamos aquí otras bases de datos que proliferaron entre finales de la década de los sesenta y los setenta: El *Inter University Comparative Foreign Policy Project* (ICFP), el *Data Development for International Research* (DDIR), el *Comparative Research on the Events of Nations* (CREON), el *Behavioural Correlates of War data set* (BCOW), el *Computer-Aided System for the Analysis of Local Conflicts System* (CASCON) o *SHERFACS data set* (Smith, 1986: 18; Schrodtt, 1995: 152-156; Hudson, 2005: 9-10).

responder en un determinado sentido”. Segundo, el modelo del proceso organizacional analiza “las rutinas de las organizaciones que producen información, alternativas y acción” y, tercero y último, el modelo de las políticas gubernamentales “se centra en mayor detalle en los líderes individuales de un gobierno y en las dinámicas políticas que se desarrollan entre ellos y que determinan las principales opciones gubernamentales” (1971: 257-258). La siguiente tabla muestra, a modo de resumen, los planteamientos de Allison:

Tabla 2. Los tres modelos de análisis de Graham T. Allison

	Unidades básicas de análisis	Conceptos organizativos	Modelos de inferencia
El modelo del actor racional	Acción gubernamental como elección racional	Actor nacional Fines y objetivos del gobierno o de la nación Opciones, consecuencias y elección	Acción gubernamental = elección en base a los objetivos
El modelo del proceso organizacional	Acción gubernamental como resultado organizacional	Actores organizacionales (el gobierno como constelación) Problemas por factores y poder fraccionado Prioridades sectoriales y percepciones Fortaleza, procedimientos operativos estándares, repertorio de organizaciones Coordinación central y control Decisiones de los líderes gubernamentales	Acción gubernamental = resultado de procedimientos operativos estándares, programas y objetivos operacionales
El modelo de las políticas gubernamentales	Acción gubernamental como resultado político	Posiciones de cada jugador Prioridades sectoriales y percepciones Objetivos e intereses Riesgos y posiciones Tiempo como límite y distintas caras de un mismo asunto Reglas del juego Percepciones, motivaciones, posiciones, poder y maniobras de los actores	Acción gubernamental = resultado de las negociaciones

Fuente: Extracto de Allison, 1971: 256.

Otra subvertiente del análisis de la toma de decisiones en política exterior de la década de los setenta y ochenta surgió gracias a la incorporación de la psicología social en los estudios del comportamiento de los pequeños grupos que dirigen la política exterior de un país. Uno de sus principales representantes, Irving L. Janis, analizó, en su primer estudio en 1972 (revisado y ampliado en 1982)²⁶, las dinámicas de los grupos pequeños definiendo como síndrome *Groupthink* a un proceso psicológico por el cual “los miembros del grupo tienden a desarrollar normas informales que preservan las relaciones de amistad dentro del grupo y, finalmente, éstas llegan a formar parte de la agenda secreta de sus encuentros” (1982: 7). Dicho de otra forma por el mismo Janis, *Groupthink* se refiere al “modo de pensar con el que la gente se compromete cuando están profundamente involucrados en un grupo muy cohesionado, y cuando los esfuerzos de los miembros para llegar a la unanimidad anulan sus motivaciones a evaluar de forma realista otras alternativas de acción” (1982: 9). Es decir, la cohesión, el buen entendimiento del grupo y la búsqueda del consenso puede conducir a tomar decisiones que no tienen por qué ser exitosas y a no tener en cuenta otras alternativas más óptimas.

Finalmente, debemos hacer mención dentro de la etapa clásica del APE a aquellos estudios sobre el contexto de la política exterior que analizan los factores, tanto individuales como sociales, que inciden sobre los decisores políticos. De entre los factores individuales, nos permitimos destacar las creencias, experiencias, emociones, y las concepciones nacionales; mientras que la cultura, la historia, la geografía, las instituciones políticas, las ideologías o la demografía son algunos de los factores sociales que pueden influir sobre los actores principales del proceso de toma de decisiones (Hudson, 2005: 10). En este sentido, podemos identificar a Margaret Hermann y Robert Jervis como algunos de los principales analistas de las características individuales de los decisores en política exterior y a K. J. Holsti y Robert D. Putnam para la definición de las características sociales y nacionales.

²⁶ La primera edición del libro *Groupthink* de Irving L. Janis (1982) apareció en 1972 bajo el título *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*.

Por un lado, Margaret Hermann (1980) analizó las características personales de los líderes políticos a partir de sus creencias (concepciones del líder sobre el mundo), motivos (interpretaciones del líder sobre su entorno y estrategias a desarrollar), estilos decisionales (métodos de toma de decisiones) y estilos interpersonales (formas de relacionarse con otros líderes). De este modo, distinguió dos tipologías de líderes: el líder agresivo y el conciliador. Los rasgos más característicos del líder agresivo, siempre según Hermann, son “la necesidad de manipular y controlar al resto, la poca habilidad de considerar otras alternativas, las suspicacias por los motivos de sus interlocutores, un gran interés por mantener la identidad nacional y la soberanía y una clara voluntad para iniciar acciones”, mientras que el líder conciliador se caracteriza por “una necesidad de establecer y mantener relaciones amistosas con otros líderes, una habilidad de considerar un amplio abanico de alternativas, pocas suspicacias por los motivos de sus interlocutores, una baja preocupación por el mantenimiento de la identidad nacional y la soberanía y poco interés por iniciar acciones” (1980: 11-12).

Por el otro lado, Robert Jervis se dedicó al estudio, desde aproximaciones cercanas tanto a las Relaciones Internacionales como a la psicología, de las consecuencias de las percepciones, y más concretamente de las percepciones erróneas (*misperceptions*) en política exterior. Según este autor, debido a la complejidad y ambigüedad de la información sobre relaciones internacionales, los errores de percepción son muy comunes (1976: 10). Esta investigación se centraba en el estudio de cómo los decisores perciben el comportamiento de otros actores a la hora de formar juicios sobre sus intenciones, y de cómo las distintas percepciones afectan a los decisores para que, ante una misma situación, se tomen distintos caminos. De forma simplificada, Jervis consideraba que si la información fuera perfecta, existirían menos conflictos de los que realmente hay.

En lo que respecta a las características sociales y nacionales, nos centraremos tanto en el estudio sobre las concepciones de los roles nacionales en política exterior de J.K. Holsti como en la lógica del juego a dos niveles de Robert D. Putnam. Así, para Holsti, “la concepción del rol nacional incluye las propias definiciones de los decisores sobre los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones adecuadas a su estado y a las funciones (si tiene) que el Estado

debería ejecutar en el sistema internacional o en los sistemas regionales subordinados” (1970: 245-6)²⁷. Es decir, la percepción de cómo cada nación se ve a sí misma y su papel en la escena internacional explica los distintos comportamientos de los estados en el sistema internacional. Una vez definidas las muy distintas y variadas concepciones de rol nacional²⁸, Holsti los simplificó y clasificó según su grado de activismo o pasividad en el sistema internacional, así como según la compatibilidad o incompatibilidad en la coexistencia de algunos roles nacionales en un mismo estado.

Finalmente, el estudio de Robert D. Putnam, titulado *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games* es, sin lugar a dudas, uno de los artículos de la aproximación del Análisis de Política Exterior más citados. El proceso de toma de decisiones (negociación del acuerdo y posterior ratificación) se debe descomponer en dos niveles: la negociación a nivel internacional y la negociación a nivel doméstico²⁹. Resumidamente, los principales rasgos de la aproximación del juego de dos niveles de Putnam son:

- “La distinción importante entre deserción voluntaria e involuntaria en los acuerdos internacionales³⁰;

²⁷ Un amplio abanico de factores influyen sobre las distintas concepciones del rol nacional: la ubicación y las características topográficas del Estado; los recursos naturales, económicos y técnicos; las capacidades disponibles; las políticas tradicionales; las demandas socio-económicas y las necesidades expresadas a través de los partidos políticos; los movimientos de masas o los grupos de interés; los valores nacionales, las doctrinas o ideologías; la opinión pública; y la personalidad o necesidades políticas de los decisores. (Holsti, 1970: 246).

²⁸ K.J. Holsti identifica hasta 17 concepciones del rol nacional, aunque reconoce que un estado puede compatibilizar varios roles: el bastión del liberador de la revolución; el líder regional; el protector regional; el independiente activo; el partidario de la liberación; el actor anti-imperialista; el defensor de la fe; el mediador integrador; el colaborador del subsistema regional; el actor desarrollador; el actor que hace de puente; el aliado fiel; el independiente; el actor ejemplo; el actor de desarrollo interno; el actor aislado; y, el protegido (1970: 260-271).

²⁹ De hecho, la negociación a nivel doméstico puede darse en dos momentos distintos. Primero, los actores domésticos deben consensuar la posición inicial a defender en la posterior negociación internacional. Y segundo, una vez se ha llegado a un acuerdo internacional, los actores domésticos deben ratificar este acuerdo.

³⁰ A pesar de que el mismo Putnam reconoce que a veces se hace difícil distinguir un tipo de deserción del otro, la deserción voluntaria es la renuncia al acuerdo por parte de un egoísta racional debido a la ausencia de contratos que se puedan cumplir (deserción en el nivel internacional). Por otro lado, la deserción involuntaria es definida como el comportamiento de un actor que es incapaz de hacer cumplir un compromiso debido al fracaso en la ratificación (deserción en el nivel doméstico) (Putnam, 1988: 438).

-
- El contraste entre aquellos temas en los que los intereses domésticos son homogéneos —en los que simplemente se da un enfrentamiento entre halcones y palomas- y aquellos otros en los que los intereses domésticos son más heterogéneos, por lo que la brecha doméstica puede, de hecho, llevar a fomentar la cooperación internacional;
 - La posibilidad de la conexión sinérgica de cuestiones, por lo cual los movimientos estratégicos en un juego pueden facilitar coaliciones no previstas en el juego internacional;
 - El hecho paradójico de que los arreglos institucionales que refuerzan a los decisores en el terreno doméstico pueden debilitar su posición negociadora internacional, y viceversa;
 - La importancia de dirigir las amenazas, ofrecimientos y contraprestaciones internacionales con un ojo puesto en las incidencias domésticas tanto propias como en el exterior;
 - La utilización estratégica de la incertidumbre sobre la política doméstica, y la utilidad especial del ‘conjunto de ganancias perversas’ (*kinky win-set*);
 - La potencial repercusión de las presiones internacionales en la arena doméstica;
 - Las divergencias de intereses entre los líderes nacionales y aquellos que están negociando en su nombre, y en particular, las implicaciones de sus inversiones fijas en política doméstica” (1988: 460).

Por tanto, el juego a dos niveles de Putnam tiene en cuenta tanto el papel de los grupos sociales como el de los actores gubernamentales en los ámbitos doméstico e internacional. Es decir, los grupos sociales presionan a sus gobiernos en el nivel doméstico para que adopten políticas favorables a la vez que estos últimos buscan construir coaliciones con dichos grupos para consolidarse en el poder. Al mismo tiempo, en el nivel internacional, los gobiernos nacionales negocian con el resto de actores para conseguir un acuerdo que maximice su ganancia y, así, satisfacer las presiones domésticas de los grupos sociales.

2.2.2.3.- Etapa contemporánea

Después de haber revisado sucintamente los principales autores de la etapa clásica del APE, es momento ya de adentrarnos en la etapa contemporánea, que se inicia con la caída del muro de Berlín en 1989 y, por tanto, con los cambios transcendentales que afectaron al sistema internacional. Laura Neack, Jeanne A.K. Hey y Patrick J. Haney definen esta nueva etapa de APE como de “segunda generación”, ya que este nuevo grupo de analistas, “no sólo adopta los conocimientos de la primera generación sino que va más allá” (1995b: 1).³¹ Las profundas transformaciones del sistema internacional en la era post-Guerra Fría, la emergencia de nuevos actores y el impulso de nuevas agendas han influido sobre el desarrollo del Análisis de Política Exterior. En este sentido, las aportaciones de muchos de los estudiosos de esta subdisciplina a partir de la década de los noventa se han centrado en los análisis de las transformaciones del sistema internacional así como en la revisión y actualización de las premisas básicas del APE. Fruto de dicha actualización, la bibliografía más reciente de dicha aproximación teórica está formada por obras de carácter muy general, recogiendo en cada uno de sus capítulos los rasgos más destacados y las novedades de cada una de sus vertientes³². En otras palabras, estos trabajos, bajo la supervisión de uno o varios editores, han favorecido que el Análisis de Política Exterior fuera consolidándose como un todo y no como diversos estudios separados y sin relación alguna entre ellos.

Ciertamente, la subvertiente que más cambios ha sufrido desde sus inicios ha sido el del análisis comparativo de la política exterior. De ser casi la aproximación hegemónica del APE³³, ha visto reducido su ámbito de alcance, sobre todo en lo que concierne a sus estudios de carácter más cuantitativo. De hecho, algunos estudiosos han explicado el cambio de interés en los análisis comparativos de la política exterior de la siguiente forma:

³¹ En este sentido, el calificativo de ‘segunda generación’ obvia el período que nosotros hemos considerado como la primera etapa del APE, la etapa fundacional. Sin embargo, es cierto que muchos autores se han referido a la etapa fundacional como sólo los fundamentos del APE y no como una etapa diferenciada.

³² Nos permitimos destacar, entre otros, a: Clarke y White, 1989; Neack, Hey y Haney, 1995a; Rosati, Hagan y Sampson, 1997; Webber y Smith, 2002; Hill, 2003a; y, Smith, Hadfield y Dunne, 2008.

³³ De hecho, Neack, Hey y Haney exponen que la primera generación de APE se denominaba ‘Comparative Foreign Policy’ (CFP) (1995b: 3).

“A pesar de que muchos académicos han abandonado el término *análisis comparativo de política exterior* debido a la asociación con aproximaciones positivistas, inductivas y cuantitativas del pasado, creemos en la importancia de la comparación guiada teóricamente para conseguir un mayor conocimiento sobre la naturaleza y las explicaciones de la política exterior en general” (Beasley, Kaarbo, Mantis y Snarr, 2002: xiii).

De este modo, los análisis más cualitativos han ganado espacio con autores como Roy C. Macridis (1992)³⁴, Mark Webber y Michael Smith (2002), Ryan K. Beasley; Juliet Kaarbo; Jeffrey S. Mantis y Michael T. Snarr (2002) o Laura Neack (2003), entre otros. La similitud de estos estudios yace en la estructura de sus trabajos (marco analítico, estudios de caso sobre la evolución de la política exterior de unos países concretos) así como en la voluntad de encontrar similitudes o diferencias para poder dar explicaciones comunes a acciones singulares. Dicho de otro modo, “encontrar patrones es importante para el objetivo final de la comprensión general y para una mayor capacidad de predicción” (Kaarbo, Lantis y Beasley, 2002: 5).

En un sentido similar, Roy C. Macridis también alude a los patrones en política exterior como la base para el análisis comparativo de la política exterior de distintos países:

“La evaluación de la política exterior implica la valoración de los objetivos de un determinado país; el análisis de las distintas situaciones que parecen hacer peligrar la consecución de dichos objetivos; el examen de las políticas instrumentales para aliviar estas situaciones de crisis; el examen atento sobre la manera en que las políticas son formuladas, el control de los principales órganos gubernamentales responsables de la implementación de la política; el examen atento de la disponibilidad de medios alternativos e instrumentos; y finalmente, una valoración en el sentido de si la política, tal y como está formulada, es implementada para la consecución de los objetivos deseados” (1992: 5-6).

³⁴ Si bien para esta tesis se ha consultado la última edición de *Foreign Policy in World Politics*, editada por Roy C. Macridis (1992), debemos destacar que su primera edición fue publicada en el año 1958. A pesar de su fecha de publicación se ha optado por recoger esta monografía en la etapa contemporánea del APE ya que las similitudes en la estructura de la obra (marco analítico, estudios de casos y conclusiones basadas en las similitudes y diferencias) con otras más recientes como Beasley, Kaarbo, Lantis y Snarr, 2002; o, Webber y Smith, 2002, son significativas.

La aplicación de unos marcos analíticos similares, pero a la vez con aportaciones novedosas, sobre unos estudios de caso que, con alguna variación, escogen a los estados principales del sistema internacional así como también a aquellos más representativos de cada región, permiten certificar que el análisis comparativo de la política exterior no está obsoleto, si bien se han buscado nuevas vías de explicación analítica comparativa. El objeto de algunos de estos estudios ha sido la búsqueda de aquellos factores que influyen de una forma determinante sobre la política exterior desarrollada por un estado. Mientras que, por un lado, Laura Neack (2003) ha ordenado estos factores en tres niveles de análisis: el nivel individual, el nivel del Estado y el nivel del sistema internacional³⁵; por otro lado, Kaarbo, Lantis y Beasley (2002) han preferido diferenciar entre los factores externos (anarquía del sistema internacional, interdependencia y dependencia en el sistema internacional) y los factores internos del Estado (la opinión pública y los valores culturales, los grupos de interés dentro de la sociedad, la organización del gobierno, la personalidad y las creencias de los líderes). En este sentido, se puede afirmar que “la relación entre las influencias domésticas y las internacionales en política exterior es compleja. A veces, las dos fuentes operan independientemente, cada una presionando al Estado hacia una dirección particular. Otras veces, no obstante, los factores externos facilitan las condiciones para que las fuerzas internas se manifiesten en el proceso de la política exterior. Además, de hecho pueden ayudar a construir o alterar el panorama doméstico, provocando un efecto indirecto sobre la política exterior” (Beasley y Snarr, 2002: 344).

En esta etapa contemporánea, los análisis sobre la toma de decisiones en política exterior centran su interés en el estudio de las interpretaciones y percepciones de los individuos, previas a la toma de la decisión. Esta aproximación interpretativa individualista de la política exterior responde, siguiendo a

³⁵ Es preciso mencionar aquí las observaciones que Laura Neack hace sobre las nuevas líneas de investigación en política exterior: “La política exterior está hecha y conducida en un entorno doméstico e internacional complejo; la política exterior es el resultado de coaliciones de actores y grupos domésticos e internacionales interesados; los temas de política exterior están a menudo vinculados y desvinculados, como un reflejo de la fuerza de los diversos partidos y de sus preocupaciones particulares; la *cosa* de la política exterior deriva de cuestiones de política doméstica así como de las relaciones exteriores; el análisis de política exterior necesita ser multinivel y multidimensional para afrontar las fuentes y naturaleza complicados de la política exterior” (2003: 8-9).

Martin Hollis y Steve Smith, a la preocupación por “entender las decisiones desde el punto de vista de los decisores a través de la reconstrucción de sus razones. El comportamiento de los estados en política exterior depende de cómo los individuos con poder perciben y analizan las situaciones. La acción colectiva es la suma o la combinación de acciones individuales” (1990: 74). Estos autores distinguen entre la comprensión de las acciones individuales a través de las normas sociales y los significados colectivos (*top-down*) y la comprensión de la política colectiva a través de elementos individuales (*bottom-up*).

En este mismo sentido, la obra colectiva editada por Donald A. Sylvan y James F. Voss en 1998 subraya la importancia de cómo los principales actores entienden (o mejor, representan) los problemas a los cuales la política exterior debe dar solución. Es más, según uno de sus editores, “el hecho de entender las representaciones de los problemas utilizadas en la toma de decisiones en política exterior es un paso importante para avanzar, a nivel empírico, en el cuándo y bajo qué circunstancias los individuos y los estados-nación actúan racionalmente” (Sylvan, 1998: 5). Por tanto, el foco de dicho estudio, las representaciones de los problemas en política exterior, es analizado tanto desde una perspectiva individualista (análisis de los factores que influyen sobre los decisores como, por ejemplo, sus creencias, actitudes, experiencias anteriores, conocimientos...)³⁶, como desde una perspectiva colectiva (esto es, cómo las dinámicas del grupo, su contexto y las estrategias tomadas influyen sobre el proceso de toma de decisiones en política exterior, siendo incuestionable que la decisión colectiva difiere finalmente de las preferencias iniciales de cada uno de los individuos del grupo)³⁷. En suma, Sylvan y Voss consideran que la forma cómo los decisores entienden y representan los problemas a los cuales deben hacer frente en política exterior es un factor crucial para entender las decisiones que finalmente toman.

³⁶ Sin afán de profundización, nos permitimos destacar el capítulo de Helen E. Purkitt (1998) en el volumen de Sylvan y Voss. Con el objetivo de dar cuenta de la importancia del *background* de los decisores a la hora de razonar sobre la política exterior, esta autora utiliza el método de la verbalización (*Think Aloud Protocol*) para encontrar respuesta a hipotéticos problemas en política exterior. En este sentido, las habilidades verbales, el estatus social o las creencias políticas son algunos de los factores identificados por dicha autora.

³⁷ Para los análisis sobre los comportamientos de un colectivo, destacamos a Donald A. Sylvan y Deborah M. Haddad (1998) en el mismo volumen de Sylvan y Voss que han centrado sus estudios en las interacciones que se establecen dentro de los grupos a la hora de establecer las estrategias.

Uno de los nombres más destacados en el Análisis de Política Exterior de las últimas décadas es, sin duda, Christopher Hill. Si bien en el siguiente apartado desarrollaremos los instrumentos de análisis expuestos por este autor, es preciso dejar constancia en este breve ordenamiento de la literatura del APE de sus contribuciones más significativas. A menudo desde una vertiente de Análisis de la Política Exterior Europea, Hill ha desarrollado parte de su investigación desde una perspectiva de actor. Es por este motivo que hemos optado por situarlo, dentro de esta clasificación, como analista de la toma de decisiones en política exterior, destacando en este caso una de sus contribuciones más destacadas, *The Changing Politics of Foreign Policy* (2003). Con el objetivo de sintetizar las distintas aportaciones al Análisis de Política Exterior a la vez que actualizar los fundamentos de dicha aproximación, Christopher Hill presenta un marco analítico de referencia que abarca la totalidad de los factores que pueden influir sobre el desarrollo de la política exterior, desde un estudio de la acción en sí (actores, contextos y propósitos) hasta un análisis de la elección (formación de preferencias y proceso de toma de decisiones) pasando por el concepto de la responsabilidad (control democrático y análisis de las consecuencias de la política pública) (2003a: 284).

Finalmente, el nuevo contexto internacional surgido tras el fin de la Guerra Fría ha sido objeto de amplio estudio por los analistas de la política exterior. Sin embargo, esta subvertiente no sólo se ha centrado en el estudio del contexto internacional sino que también ha abordado otras cuestiones como el papel creciente de los medios de comunicación, los factores psicológicos relacionados con los líderes políticos o la influencia de los gobiernos de coalición o de los partidos en la oposición (Hudson, 2005). Sin embargo, para esta recapitulación de las principales aportaciones nos centraremos sólo en los autores que se han destacado por sus estudios sobre los cambios producidos a nivel global y sus efectos sobre la política exterior.

Charles F. Hermann destacó, ya en 1990, la importancia de la definición del concepto ‘cambio en política exterior’, distinguiendo tres tipos³⁸: cambios en el programa; cambios en los objetivos; y,

³⁸ Si bien en un principio Hermann presentaba cuatro tipos de cambios en política exterior, a lo largo de su análisis rechazó el primer nivel de cambios, los ajustes en política exterior (acomodo de objetivos, de su alcance o del nivel de esfuerzo), para centrarse en los otros tres tipos ya que los consideraba de mayor importancia y no sólo reajustes (1990: 5).

cambios en la orientación internacional (1990: 5-6). De menor a mayor importancia, encontramos primero a los reajustes en el programa. Este tipo de cambio comporta que, a pesar de que los objetivos permanecen inalterables, los medios y los métodos para el desarrollo de la política exterior son modificados. Así, el segundo nivel de cambios en política exterior expuesto por Hermann supone una redefinición de los objetivos, además del programa y los métodos. Y finalmente, los cambios en la orientación internacional es el nivel más intenso de cambios, ya que suponen una redirección y realineación de la política exterior en su globalidad (políticas y alianzas).

Siguiendo esta línea, el estudio editado por Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (1994) presenta un análisis de los factores, tanto internos como internacionales, que pueden provocar el cambio y/o la reestructuración de la política exterior desarrollada por un estado. Las dinámicas causales que pueden llegar a provocar un cambio en política exterior son resumidas por Hagan y Rosati en tres:

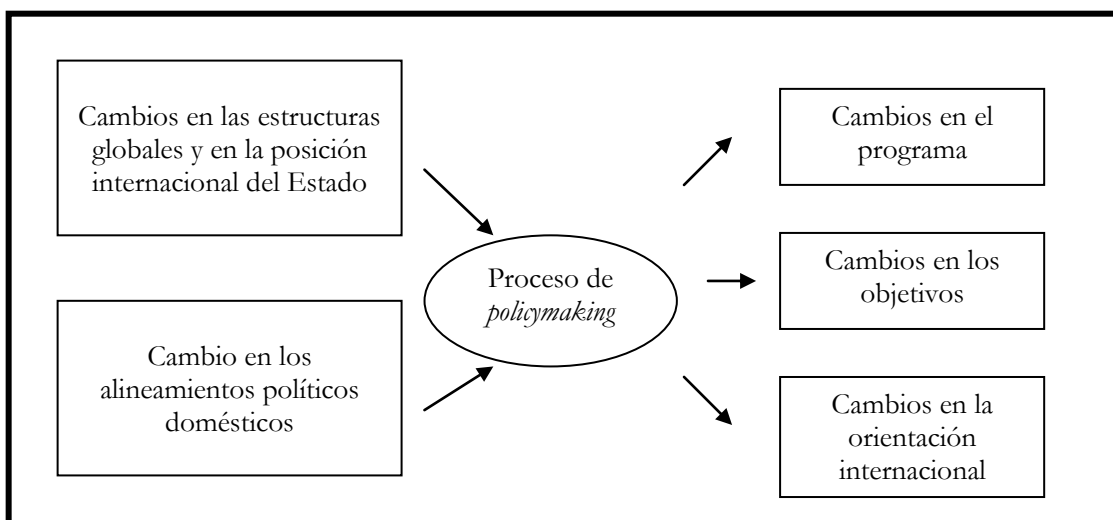
“La existencia de tres conjuntos de dinámicas causales que influyen sobre el cambio –y afectan la continuidad- en política exterior: (1) el cambio en las estructuras globales y en la posición internacional del Estado, (2) los realineamientos políticos domésticos, y (3) el proceso de *policymaking*. Los dos primeros son esencialmente conjuntos de condiciones que presionan, o conducen, los gobiernos hacia la reestructuración. El tercer conjunto se refiere a factores que a menudo actúan para influir sobre las respuestas de política exterior ante nuevas presiones y oportunidades internacionales” (1994: 270).

Los cambios en las estructuras globales y los cambios en la posición internacional del Estado pueden ser debidos, según Hagan y Rosati, a dos factores distintos: por un lado, los reajustes en las estructurales globales y/o regionales y, por el otro, los cambios en los recursos de las sociedades de los estados. En segundo lugar, por cambios en los alineamientos políticos domésticos se entienden tanto las creencias e intereses de los distintos grupos políticos como la emergencia de nuevos grupos o de nuevos intereses. Es decir, reajustes en la política doméstica de un estado pueden también forzar a ajustes en su política exterior. Finalmente, el factor del proceso de *policymaking* da

cuenta de cómo las dinámicas de los procesos políticos gubernamentales pueden condicionar la implementación de nuevas direcciones a la política exterior de un estado. Por tanto, el cambio en política exterior es consecuencia de la interacción del gobierno, la sociedad y el contexto doméstico e internacional, todo filtrado por el sistema mismo de toma de decisiones del Estado. Sin embargo, los mismos autores apuntan que “estos tres conjuntos de factores no pueden ser tratados separadamente”, sino que “para una explicación integral de los cambios en política exterior se necesita de una síntesis y un desarrollo de una teoría integradora” (Hagan y Rosati, 1994: 271).

Gráficamente, las aportaciones de Hermann y de Hagan y Rosati pueden presentarse de la siguiente forma:

Figura 1. Dinámicas causales que subyacen en la reestructuración de la política exterior



Fuente: Hermann, 1990: 13 y Hagan y Rosati, 1994: 272.

El debate expuesto sobre qué factores influyen sobre los cambios en política exterior se integra en el más amplio debate actor-estructura. Si bien dicho debate no es propio del Análisis de Política Exterior, Walter Carlsnaes (1992) incide en él para dar cuenta de las complejas y recíprocas interconexiones entre los agentes (líderes) y las estructuras sociales en política exterior. En palabras de Carlsnaes:

“Como la cuestión actor-estructura permanece sin resolver, el analista de política exterior es incapaz de tratar un aspecto crucial de la propia realidad empírica: que las políticas de los

estados son consecuencia de, y por tanto sólo pueden ser plenamente explicadas en referencia a, un proceso dinámico en el que actores y estructuras casualmente condicionan al otro en el tiempo. En suma, como la cuestión metateórica discutida aquí se resiste a una solución, la naturaleza problemática de *explicar las dinámicas del propio cambio de la política exterior* permanece sin resolver” (1992: 256).

Definitivamente, en esta última generación de analistas de política exterior, la diferenciación entre el análisis comparativo, el análisis de la toma de decisiones y el análisis del contexto no es tan evidente como en etapas anteriores. La aparición de múltiples volúmenes que abarcan la totalidad de los factores que inciden sobre la política exterior, pero a la vez la aparición de nuevos focos de análisis muy específicos demuestran, una vez más, que el APE aporta a las Relaciones Internacionales una vertiente más concreta y práctica a la vez que profundiza en el nivel más micro de esta disciplina.

2.3.- El Análisis de la Política Exterior Europea como marco para la política exterior de los estados miembros

En general, y aún a riesgo de simplificar, se puede afirmar que la Unión Europea, que es un caso único de integración regional³⁹, ha sido poco estudiada desde la disciplina de las Relaciones

³⁹ Los teóricos de la integración europea han descrito esta paradoja como ‘n=1 problema’. Es decir, el objeto de análisis (n) es únicamente la Unión Europea (1 problema). James A. Caporaso, Gary Marks, Andrew Moravcsik y Mark A. Pollack debatieron, en una serie de artículos publicados en *ECSA Review*, sobre si la Unión Europea era un caso único y si, además, esto realmente importaba. Para James A. Caporaso, el trato de la UE como caso especial se debe a factores como presiones entre disciplinas, la creciente división académica y la misma complejidad de la UE y no tanto a argumentos filosóficos explícitos. Desde la política comparada, Gary Marks constata que la singularidad de la UE no impide que esta organización internacional pueda ser comparada con otros regímenes internacionales, con otros sistemas de gobierno (*polity*) o hasta con previos casos de redistribución de autoridad. Partiendo de la base que el n= 1 problema es una característica fundacional de la ciencia social y no sólo de la UE, Andrew Moravcsik constata que los estudios sobre la UE ya utilizan fundamentos teóricos firmes provenientes de la ciencia social como los conceptos del estado regulador o la intensidad de preferencias pero que, además, la UE puede resultar el mejor laboratorio para experimentar por primera vez con dichos fundamentos teóricos. Finalmente, Mark A. Pollack confirma que los estudios de la integración van más allá de los intentos de explicación de la integración y analizan otras variables del proceso interno de la Unión (resultado de las negociaciones intergubernamentales, interacciones entre actores en un sistema multinivel o implementación de políticas por parte de los estados miembros). Por tanto, la UE ya no puede considerarse como un caso único sino sólo el contexto en el cual se encuadran los análisis. En suma, a pesar de que todos los autores reconocen la singularidad de la UE y la característica de n=1 problema, también admiten que más que 1 problema puede ser un desafío. En este sentido, véase: VV.AA. (1997), ‘Does the European Union Represent an n of 1?’, *ECSA Review*, vol. X, n° 3, Fall, pp. 1-5.

Internacionales. Como afirman Christopher Hill y Michael Smith, “la literatura de las RRII no ha encontrado nada fácil acomodar a la UE en sus estudios sobre el sistema internacional, sus procesos y su evolución” (2005b: 5; véase también Andreatta, 2005: 19)⁴⁰. Este hecho dificulta la aplicación del Análisis de Política Exterior para explicar tanto la política exterior desarrollada por las instituciones comunitarias como la política exterior de los estados que son miembros de esta organización. Por este motivo, los estudiosos de la política exterior europea, en un sentido amplio, se han visto en la necesidad de desarrollar una línea específica y diferenciada, el Análisis de la Política Exterior Europea (APEE), con un marco de análisis compartido pero con algunos elementos propios, como veremos en este apartado.

2.3.1- Definición de política exterior europea

Antes de examinar cómo el APE estudia la política exterior europea y desarrolla una aproximación con vida propia, es preciso definir qué es la política exterior europea. La principal preocupación de numerosos autores ha sido la de intentar dar orden a un laberinto de nombres, niveles y actores que conforman la política exterior europea: la política exterior de los estados miembros, las relaciones exteriores llevadas a cabo por la Comisión Europea, la acción exterior que se desarrolla a través del alto representante para la PESC en nombre del Consejo de la UE. Ante esta complejidad, Christopher Hill ofrece la que probablemente es la definición más simple de todas. Para este académico, la política exterior europea es “un sistema de relaciones exteriores, una empresa colectiva a través de la cual los actores nacionales conducen, en parte conjuntamente y en parte separadamente, acciones internacionales” (1993: 322). O de una forma todavía más concisa, es “la suma de lo que hacen la UE y sus estados miembros en las relaciones internacionales” (Hill, 1998a: 18).

⁴⁰ Sin embargo, dichos autores han distinguido tres perspectivas distintas de las Relaciones Internacionales para analizar la Unión Europea: la UE como “un subsistema de las relaciones internacionales” (estudio de las relaciones exteriores ‘internas’ y su capacidad de generar acción colectiva), “la UE como parte de procesos más amplios de relaciones internacionales” (estudio de los mecanismos legales, institucionales y políticos que pretenden incidir en los conflictos internacionales y/o la economía política) y “la UE como una potencia que impacta sobre las relaciones internacionales contemporáneas” (estudio de cómo la UE modela su entorno externo, cómo es percibida por el resto de actores y qué posición goza en la jerarquía internacional de poder) (Hill y Smith, 2005b: 7).

A partir de la base de la definición de Hill, Esther Barbé ofrece una conceptualización más desagregada, detallando las distintas partes que forman el conjunto de la política exterior europea: “la política exterior europea es un edificio en construcción sobre un terreno poco estable, en el que los cimientos serían los estados; la estructura estaría formada por las relaciones económicas exteriores de la CE; y la fachada, siempre más vulnerable y llamativa que cualquier otra parte del edificio, sería la PESC y la defensa común” (2000a: 15). Así, este edificio poco estable que es la política exterior europea está formado por tres subsistemas que conviven entre sí y que no parece que vayan a fusionarse a pesar de las reformas sucesivas de la Unión⁴¹.

Tomando ahora prestadas las palabras de Brian White, la política exterior europea es la suma de:

- la política exterior de las Comunidades, esto es la “dimensión económica de la política exterior europea” (1999: 47);
- la política exterior de la Unión Europea, o en otras palabras, la “dimensión política de la política exterior europea... la coordinación de las políticas exteriores de los estados miembros” a través de la PESC (1999: 47);
- y, la política exterior nacional de los estados miembros. A pesar del proceso de integración europea y de la progresiva coordinación de la política exterior de sus miembros, es preciso tener en cuenta que los estados miembros han continuado manteniendo una política exterior propia. Sin embargo, “los hábitos de cooperación, las ventajas conseguidas debido al traspaso de información, las respuestas a amenazas comunes, la reducción de los costes gracias a una creciente colaboración, han cambiado significativamente los patrones de la formación de la política exterior nacional” (Hill y Wallace, 1996: 12) y, por tanto, nos

⁴¹ El Tratado de Lisboa modifica parcialmente este edificio de tres subsistemas. La principal novedad es la creación del puesto del alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad que presidirá los Consejos de ministros de asuntos exteriores así como será vicepresidente de la Comisión. Esta doble función en el Consejo y en la Comisión pretende reforzar la coherencia de la acción exterior de la UE así como aumentar su visibilidad en la escena internacional. Sin embargo, ello no implica que el edificio formado por tres subsistemas que es la política exterior europea desaparezca. Continúa existiendo una política exterior ‘comunitaria’ (política comercial común, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, política de vecindad...) y una política exterior ‘intergubernamental’ (política exterior y de seguridad común y política común de seguridad y defensa).

debemos preguntar por el alcance de la transformación de las políticas exteriores de los estados miembros dado el contexto institucional de la UE (White, 1999: 47).

2.3.2.- La necesidad de un Análisis de Política Exterior diferenciado o ‘genuinamente europeo’ para el estudio de la política exterior europea

Las dificultades del APE a la hora de ofrecer un análisis fundamentado de la política exterior que tanto la Unión Europea como sus estados miembros desarrollan, confirma la necesidad de profundizar en un APE específico para esta nueva realidad. Así, la necesidad de un APE diferenciado o ‘genuinamente europeo’ ha sido defendida sobre la base de tres argumentos: el origen estadounidense del APE, la nueva realidad de la política exterior europea y la organización de la Unión Europea como un sistema multinivel.

Existen diferencias muy notables entre el APE considerado de origen americano con los análisis desarrollados en Europa. Si bien es cierto que los orígenes del APE, es decir, su etapa fundacional, son principalmente americanos (a excepción de Joseph Frankel⁴²), progresivamente académicos e investigadores europeos (principalmente británicos) se han ido incorporando a esta subdisciplina (Smith S., 1986: 20; Smith M., 1989: 375). De hecho, Michael Smith diferencia la escuela británica del APE de la americana en el sentido de que los primeros abandonaron las pretensiones de los segundos de crear una teoría general de política exterior y han basado sus análisis en estudios específicos de caso o teorías de alcance medio (1989: 376). Dicho de otro modo, los analistas americanos se han decantado por métodos deductivos (de lo general a lo particular), en Europa a menudo los análisis han ido a la inversa, a partir de métodos inductivos (de lo particular a lo general)⁴³. Otra de las diferencias entre Europa y América en lo que al Análisis de la Política Exterior se refiere es que los académicos del viejo continente no sólo han importado estas teorías a

⁴² Sin embargo, muchos de los estudiosos de la evolución del APE, y sobre todo los americanos como Hudson, lo omiten. Christopher Hill, no obstante, lo cita como fundador del APE, al menos de la aproximación europea (2003a: xviii-xix; 2003b: 234).

⁴³ Por su parte, Ole Waever distinguía otra escuela dentro de la europea, la escuela escandinava. Ésta se caracterizaba por un compromiso con “la teoría débil”, es decir, organizaban sus estudios en torno a una teoría, “una *idea* específica, una *tesis*, una *problemática*” (1994: 251). Se alejaban tanto de la escuela americana que buscaba desarrollar una teoría general como de la británica que optaba por centrarse en estudios de caso y aproximaciones históricas.

sus estudios empíricos, sino que también han querido realizar su aportación específica con un nuevo caso de estudio: la política exterior europea⁴⁴. Ciertamente, hasta que la Unión Europea (entonces Comunidades Europeas) no desarrolló una incipiente política exterior –la Cooperación Política Europea (CPE) desde 1970 y posteriormente la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) desde 1993– el APE no caló entre los estudiosos de la integración europea. En el momento que se ha ido constituyendo la agenda de la política exterior europea, los análisis de política exterior han ido incorporándose a los estudios sobre la integración europea. Ésta ha sido una tarea difícil, en la que las dificultades del proceso de construcción europea han tenido una influencia decisiva en los caminos de la teorización.

En este sentido, los avances hacia una verdadera política exterior europea (aunque intergubernamental y con momentos de parálisis evidentes debido a la falta de consenso) hacen cada vez más necesario, sobre todo después de la caída del muro de Berlín, un APE diferenciado para el análisis de esta nueva política. Así, el fin de la Guerra Fría supuso un punto de inflexión para el desarrollo tanto de las políticas exteriores de América y Europa como de la utilidad del APE para los análisis académicos de la nueva política exterior europea. Estaba en ese momento emergiendo una Europa distinta, con nuevos problemas, más actores, instrumentos y respuestas diferentes, renovados principios, doctrinas, y conductas; en definitiva, se trata de “una Europa post-Guerra Fría, una Europa compleja e interdependiente y una Europa crecientemente integrada” (Manners y Whitman, 2000b: 4). Steve Smith, en la publicación titulada *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe* (coeditada con Walter Carlsnaes, 1994), que, además, se ha convertido en una de las referencias fundamentales para los analistas de la política exterior europea, ya identificó tres dimensiones del problema de aplicar el APE estadounidense a la nueva realidad que él mismo definía ya como “la nueva Europa”:

⁴⁴ En este sentido, el análisis de la política exterior de la UE, tanto por tratarse de un tema de interés europeo como por su carácter empírico, ha sido desarrollado básicamente por académicos europeos, aunque destaquen algunos autores americanos como Roy H. Ginsberg (2001) o procedentes de universidades neozelandesas como Martin Holland (1997, 2004).

- La constatación de que el sistema político de EEUU es muy distinto del de los países europeos plantea la cuestión de la utilidad de las teorías estadounidenses para el escenario europeo. Smith, sin embargo, mantiene que esta dificultad es, de hecho, la dimensión menos problemática, debido a que su aproximación procura ser generalista y no específica de tal o cuál sistema político.
- La segunda dimensión que, al parecer de Smith, plantea problemas a la hora de aplicar las teorías americanas al caso de la política exterior europea es epistemológica, dado el carácter básicamente positivista del APE estadounidense. Concretamente, esta comunidad de investigación trabaja sobre unas premisas que requieren de una noción de verdad o una aproximación a ella. Existe una sola verdad. Smith se pregunta si se puede desarrollar en Europa un APE que no requiera también aceptar como premisa el positivismo del APE estadounidense. Su respuesta negativa a esta pregunta le lleva a plantearse la formulación de un APE más crítico.
- Finalmente, es innegable la influencia de la agenda política de los EEUU sobre los enfoques del APE. Es decir, las aproximaciones del APE van cambiando conforme a la agenda y el contexto estadounidenses y se fijan poco en la realidad europea. Ciertamente, las agendas de política exterior tanto de los EEUU como de la UE y sus estados miembros cada vez contienen más diferencias en sus prioridades, objetivos e instrumentos. Por tanto, la agenda política europea queda lejos del objeto de estudio del APE (Smith, 1994: 11-13).

Finalmente, la necesidad de un APE diferenciado de las corrientes norteamericanas que ya apuntaba Steve Smith fue reafirmada, años más tarde, por Ian Manners y Richard G. Whitman (2000a). De forma categórica, estos autores destacan que “un APE diferenciado no es sólo sensato sino que además es un prerrequisito para cualquier análisis apropiado” de las políticas exteriores de los estados miembros de la UE (2000b: 6).

Por otra parte, una de las características más definitorias de la política exterior europea es su organización como un sistema multinivel. Se ha argumentado que la existencia de múltiples niveles

de decisión en la formación de la política exterior europea crea dinámicas esencialmente nuevas: la política exterior de los estados miembros no se entiende sin su participación en la UE y la política exterior de la UE no se concibe, obviamente, sin la de los estados. Como ya hemos visto, la política exterior está formada por la acción exterior que desarrolla la Comisión Europea, por la Política Exterior y de Seguridad Común y por las políticas exteriores de los estados miembros. Y en este sentido, la interdependencia de los tres subsistemas de la política exterior europea es tal que ya no puede entenderse una sin la influencia de las demás. Este hecho, pues, aleja al estudio de la política exterior europea de los análisis de política exterior nacional y por tanto hace necesaria la construcción de nuevos marcos analíticos⁴⁵. Como afirma Knud Erik Jørgensen:

“La emergencia de un sistema multinivel de desarrollo de una política debilita severamente la utilidad de algunos de los lentes conceptuales que se pueden encontrar en los estudios tradicionales sobre política exterior nacional, aún cuando estos lentes han sido desarrollados ocasionalmente para ser instrumentos altamente sofisticados. A su vez, esto significa que o bien se tiene que conceptualizar *da novo* o reconceptualizar y, eventualmente, construir una nueva teoría” (2004b: 35).

Por tanto, siguiendo a Henrik Larsen necesitamos un APEE al menos con tres lentes, para analizar las políticas exteriores de los estados miembros de la UE. Por un lado, los casos en que la Unión Europea desarrolla su propia acción (o política) exterior sin que los estados miembros ejerzan ningún tipo de influencia, ya sea porque es competencia exclusiva de la Unión Europea, ya sea porque los estados miembros no tienen definida su posición y adoptan la europea. En este caso, Larsen ha calificado las lentes que deben analizar este tipo de situaciones como un “APE transformado” debido a que la política exterior del Estado ha sido substancialmente transformada por la de la Unión Europea (2009: 556). Por el otro, cuando tanto los estados como la Unión Europea desarrollan su política exterior en un ámbito concreto, el análisis de este ámbito debe tener en cuenta tanto los factores domésticos como la arena europea donde los estados miembros

⁴⁵ Un ejemplo de estudio sobre las redes multinivel que se desarrollan en la política exterior europea puede encontrarse en Krahnmann, 2003.

negocian la posición común siguiendo sus intereses. El APE debe tener en cuenta tanto el nivel de la UE como el nivel nacional y, por tanto, el APE en sentido estricto no puede ser aplicado en estos casos y se ha elaborado un tipo de APE más complejo denominado como “APE postmoderno” (2009: 558). Finalmente, las lentes del “APE tradicional”, según Larsen, pueden ser todavía utilizadas en aquellas acciones de la política exterior de un estado miembro en que la Unión Europea no tenga un papel significativo. Sin embargo, a nuestro parecer se hace cada vez más difícil encontrar algún caso en el que la acción exterior de un estado miembro no esté determinada en ningún grado por la acción de la Unión⁴⁶. Es decir, el hecho de ser miembro de la UE impacta fuertemente en la política exterior desarrollada por este estado miembro y, en consecuencia, el APE tradicional deja de ser una lente efectiva a la hora de analizar la política exterior de un estado miembro.

Finalmente y a modo de resumen, Roy H. Ginsberg sintetiza perfectamente esta idea del sistema multinivel (nacional, europeo e internacional) en las siguientes líneas:

“Para estudiar la actividad de la política exterior europea se tiene que examinar la interacción entre la política nacional y la europea y entre la política europea y el sistema internacional. Los resultados de la política exterior europea no son un juego suma-cero entre las políticas exteriores nacional y europea: las políticas exteriores nacionales chocan contra, aunque también modelan, las políticas exteriores europeas; frenan y aceleran el alcance de la actividad de la UE en los asuntos internacionales en aquellas áreas que no están sujetas a los tratados. Al mismo tiempo, la política exterior europea refleja los intereses y preferencias de sus miembros y tiene en cuenta una comunidad de intereses y preferencias desarrollada a nivel europeo que se inspiran en los valores colectivos y las tradiciones endógenas a Europa” (2001: 12-13).

⁴⁶ Henrik Larsen pone como ejemplo de política exterior de un estado miembro completamente autónoma de la acción de la UE las relaciones de España con los países latinoamericanos. Como veremos en el capítulo sexto de esta tesis, si bien España tiene en las cumbres iberoamericanas un espacio propio de relación con esta región, el gobierno español ha trabajado arduamente para influir en las relaciones euro-latinoamericanas.

2.3.3.- Evolución del Análisis de Política Exterior Europea

Como ya hemos señalado, la aproximación del Análisis de Política Exterior Europea para explicar la política exterior de los estados miembros experimentó un impulso una vez finalizada la Guerra Fría. No obstante, no debemos olvidar algunos estudios pioneros que, con carácter comparativo, analizaban las políticas exteriores de los estados de la CE/UE. Entre ellos, destacan los textos de Christopher Hill (1983), en los que analizaba el papel de la sociedad así como del entorno externo como factores importantes para el desarrollo de las políticas exteriores de los estados europeos occidentales. En este sentido, el análisis de la política exterior de los estados miembros se fue diferenciando del APE (estadounidense) gracias a, por un lado, la constatación de que se estaba creando un nuevo nivel, el europeo, que se encuentra entre el nivel global o internacional y el nivel interno; y, por otro lado, la interacción regular entre los estados miembros como base para una socialización de la información de la que disponía cada uno y, por tanto, la identificación de intereses comunes.

Podemos establecer tres categorías dentro de la literatura del APEE que se dedican a analizar tanto la política exterior europea como la influencia que tienen las políticas exteriores de los estados miembros en la construcción de esta política exterior común⁴⁷. La primera categoría se centra en el estudio de la acción exterior de la UE sin tener en cuenta el papel de los estados en la configuración de dicha política. Esta categoría engloba estudios de calado muy diverso, desde análisis más teóricos como los precursores de Carlsnaes y Smith (1994)⁴⁸, a estudios sobre el funcionamiento de la PESC⁴⁹, pasando por análisis de la Unión Europea como actor internacional⁵⁰. Este grupo también

⁴⁷ De una forma parcial, este apartado sigue el esquema de Manners y Whitman (2000b: 3).

⁴⁸ Posteriormente, el Análisis de Política Exterior Europea fue desarrollado, entre otros, por: White, 1999, 2001; Tonra y Christiansen, 2004; Carlsnaes, Sjursen y White, 2004.

⁴⁹ El proceso de toma de decisiones sobre política exterior en la CE/UE, la arquitectura institucional de la CPE/PESC así como análisis de los instrumentos, políticas y sus resultados han sido objeto de estudio de muchos autores. Nos permitimos destacar a: Nuttall, 1992; Holland, 1997, 2004; Regelsberger, de Schoutheete y Wessels, 1997; Peterson y Sjursen, 1998; Zielonka, 1998; Smith, Karen E., 2003; y, Hill y Smith, 2005a.

⁵⁰ Uno de los primeros debates sobre el papel internacional de la Unión Europea empezó en la década de los setenta cuando François Duchêne definió a Europa como potencia civil y posteriormente Hedley Bull lo rebatió con el concepto (posibilista) de Europa como potencia militar. Años más tarde, Ian Manners (2002) retomaba el debate con la idea de Europa como potencia normativa. Como afirma el mismo Manners, “el concepto de potencia normativa es un intento de sugerir que no sólo la UE está construida sobre una base

ha recibido el nombre, según Reuben Wong, de perspectiva del “idealista europeo”. Dicha perspectiva considera que “la política exterior europea tiene una personalidad consistente y que tiene un impacto sobre la política mundial y es tomada en serio por otros actores” (2005: 143). A pesar de rechazar la idea de la desaparición definitiva de las políticas exteriores nacionales, este enfoque centra su estudio en el papel creciente de las instituciones supranacionales que definen la política exterior, o mejor dicho, la acción exterior de la Unión Europea. El papel de la Unión Europea en la escena internacional ha sido y es uno de los temas más recurrentes del APEE y, en este sentido, la búsqueda de características propias de un actor estado-céntrico en la Unión Europea como la visibilidad y/o las capacidades de acción y reacción en el sistema internacional han estado presentes en esta perspectiva de análisis. Charlotte Bretherton y John Vogler son algunos de los autores más destacados de dicha escuela gracias a su estudio sobre la presencia y *actorness* (calidad de actor internacional) de la Unión Europea. Según ellos, el concepto de *actorness* se refiere a “la capacidad de actuar” mientras que por presencia se entiende “el *ser* más que la acción” (2006: 33). Finalmente, estudios sobre la institucionalización de la política exterior europea como el desarrollado por Michael Smith constatan que el desarrollo institucional progresivo que comporta la cooperación en el ámbito de la política exterior europea a la vez va construyendo una identidad europea común (2004: 254-5).

La segunda categoría del APEE está dedicada al análisis del impacto de la pertenencia a la UE en estados individuales. Se trataría, pues, de un enfoque *top-down*. Dentro de dicha categoría podríamos encontrar muchos de los estudios sobre europeización de los estados miembros, siempre restringiendo el concepto de europeización a un proceso de arriba hacia abajo y sin vocación comparativa entre estados⁵¹. Al ser estudios de caso basados en una realidad concreta, la de un estado miembro, no se ha desarrollado un cuerpo teórico común y se hace difícil la comparación entre análisis. Los investigadores se especializan en el impacto de la UE sobre un estado concreto y,

normativa, sino que lo más importante es la predisposición de actuar en política internacional de una forma normativa” (2002: 252). Otro de los debates abiertos se sitúa en torno a la presencia y *actorness* (calidad de actor internacional) de la Unión Europea. En este campo, podemos destacar las obras de, entre otros: Bretherton y Vogler, 1999, 2006; Ginsberg, 2001; Telò, 2006; y, Orbie, 2008.

⁵¹ Para una definición del concepto de europeización, véase el apartado 3.1 del siguiente capítulo de esta tesis doctoral.

aunque hay intentos de orden comparativo entre países, éstas no son muy sofisticadas sino más bien una presentación de los factores relevantes o experiencias propias de cada caso⁵².

Y por último, podemos establecer una tercera categoría dedicada específicamente al análisis de las políticas exteriores de los estados en tanto que miembros de la UE. Se trata de estudios comparativos entre estados con un enfoque *bottom-up*. Esta aproximación, calificada por Reuben Wong como de “escuela estado-centrista” considera que los estados miembros son “maximizadores de utilidad, egoístas y actores intencionales” (2005: 142). Esta definición del Estado nos lleva a relacionar dicha categoría con la teoría del “intergubernamentalismo liberal” cuyo representante más destacado es Andrew Moravcsik⁵³. Si bien el intergubernamentalismo liberal no centra su estudio en las políticas exteriores de los estados, ya que se trata de una teoría de la integración europea con vocación más generalista, ambas escuelas comparten los principios de otorgar centralidad al Estado tanto en el proceso de construcción europea como en el de construcción de la política exterior europea. Estas dos aproximaciones reconocen la influencia de la UE como un foro en el que los gobiernos se reúnen periódicamente para negociar nuevos contratos que refuerzan sus intereses y poder, a la vez que hacen hincapié en que son los estados quienes delegan soberanía a las autoridades supranacionales para hacer más creíbles sus compromisos. En este sentido, como señala Carlos Closa, “la CE se considera como un ámbito para la continuación de las políticas domésticas” (1994: 360) y, por tanto, también la política exterior europea es la continuación de las políticas exteriores nacionales. Así, la integración refuerza la autoridad de los líderes nacionales a través de la concentración del poder negociador nacional durante las negociaciones de los tratados y en la definición de la construcción institucional de la UE. Sin duda, Christopher Hill es uno de los

⁵² Encontramos varios ejemplos de estudios que se dedican al impacto de la Unión Europea sobre un estado concreto: la serie “EC Membership Evaluated” de la editorial Pinter o la serie “The European Union Series” (sección sobre “The Member States and the European Union”) de la editorial británica Palgrave Macmillan. Dentro de dichas series, para el caso español, encontramos los volúmenes *Spain and EC Membership Evaluated* (Almarcha Barbado, 1993) y *Spain and the European Union* (Closa y Heywood, 2004). Otros ejemplos de libros dedicados al estudio del impacto de la CE/UE sobre España, serían Closa, 2001a; Royo y Manuel, 2003 (en este volumen, se analizan, sin ánimo comparativo, los casos de Portugal y España); Bindi y Cisci, 2005 (sobre Italia y España) y Morata y Mateo, 2007. En cuanto al estudio específico del impacto de la UE en la política exterior de España, véanse: Algieri, 1996 (sobre Portugal y España) y Kavakas, 2001 (sobre Grecia y España).

⁵³ El intergubernamentalismo liberal y los análisis de Andrew Moravcsik serán presentados de una forma más extensa en el apartado 3.1.

autores de referencia en el análisis de las políticas exteriores de los estados miembros (1983, 1996, 1997, 1998b)⁵⁴.

En suma, si bien el Análisis de Política Exterior Europea ha dado respuesta académica a muchas de las incertidumbres que el desarrollo de esta política (intergubernamental) de la Unión Europea ha abierto, no ha profundizado suficientemente en la influencia de las interacciones entre algunos estados miembros en la configuración de dicha política. Este punto será precisamente el objeto de estudio de esta tesis doctoral. Es decir, nos estamos preguntando cuál es el papel de los estados miembros en la formación de la política exterior europea pero no en su participación más institucionalizada sino su coordinación inter-estatal (ya sea a través de mecanismos más o menos institucionalizados o a través de mecanismos informales y puntuales). En definitiva, la política exterior europea también bebe de la cooperación entre estados y a menudo esta cuestión se ha obviado en la inmensa mayoría de estudios.

Después de este breve viaje a través de las principales aportaciones del APE y del APEE, es preciso presentar un marco analítico que resuma todo ello a la vez que facilite el trabajo de estudio de los principales factores que influyen en el proceso de decisión e implementación de la política exterior de un estado.

2.4.- Marco analítico

Para definir un marco analítico que nos permita, de forma ordenada, examinar los estudios de caso que se desarrollarán en la presente tesis, seguiremos a Brian White (1999: 46 y 2001: 40), que en sus estudios sobre APE aplicados al caso europeo, nos presenta las seis preguntas clásicas a las que, tanto el análisis de la política exterior europea como de forma más general el APE, deben intentar dar respuesta: ¿Quién hace la política exterior?, ¿en qué contexto se hace esta política?, ¿cuál es la naturaleza del proceso de política exterior?, ¿qué temas constituyen la agenda de la política

⁵⁴ Aunque debemos señalar las obras de otros autores de referencia como: Stavridis y Hill, 1996; Soetendorp y Hanf, 1998; Soetendorp, 1999; y, Manners y Whitman, 2000a.

exterior?, ¿y qué instrumentos son desplegados para su consecución?, y, finalmente, ¿cuáles son los resultados de dicha política?⁵⁵.

2.4.1.- Contexto: ¿En qué contexto se hace la política exterior?

El análisis de la política exterior debe tener muy en cuenta el contexto en el cual se desarrolla dicha política, pues, en múltiples ocasiones por no decir siempre, es el contexto el que marca la agenda de la política exterior e influye poderosamente en el orden de prioridades y las líneas de acción. Así, de forma simplificada, podemos diferenciar entre el contexto doméstico y el contexto internacional, aunque ambos se influyen mutuamente y la diferenciación sea a veces difusa (Farrands, 1989: 106). En palabras de Christopher Hill, “indudablemente, el medio doméstico modela regularmente y de forma importante la política exterior. Pero lo hace en interacción con factores internacionales. Ambos están filtrados a través del proceso de toma de decisiones, que hace su propia contribución a los resultados”. Es más, “la interacción entre lo doméstico y lo internacional es perpetua, y compleja, hasta el punto que en términos de causalidad los dos tipos de presión no pueden ser siempre completamente identificados por separado” (2003a: 248-249).

Por una parte, el contexto doméstico agrupa a una amplia variedad de factores que pueden influir sobre la política exterior: desde la cultura política del país hasta características económicas como el nivel de industrialización, pasando por las tradiciones históricas de la sociedad, o sus valores. Es decir, el contexto doméstico abarca tanto, por ejemplo, valores culturales y sociales de la población, como el día a día de la política doméstica o su agenda de prioridades en las políticas públicas. Asimismo, cabe hacer mención que Mark Webber y Michael Smith diferencian del contexto doméstico, el contexto intergubernamental. Según éstos, los efectos de la estructura del gobierno en el ejercicio de la política exterior, por ejemplo, el papel del presidente del gobierno y del ministro de asuntos exteriores, la participación de otros ministerios en la política exterior o las características tradicionales de independencia y elitismo de la política exterior deben ser analizados como un factor

⁵⁵ Para facilitar la argumentación hemos cambiado el orden de las preguntas así como hemos reunido en un mismo subapartado la agenda y la naturaleza del proceso.

contextual, distinto del contexto doméstico, pero a la vez influyente en la política exterior (Webber y Smith, 2002: 31)⁵⁶.

Por otra parte, en lo que respecta al contexto internacional, éste viene marcado por una “posición geográfica única [del Estado] y una combinación de activos materiales y humanos también única” (Allen, 1989: 64). Más concretamente, el contexto internacional queda definido por factores militares, económicos, políticos y geográficos creando un jerarquía de poder e influencia (Webber y Smith, 2002: 31). A esta distinción entre el contexto doméstico e internacional, debemos apuntar de forma diferenciada al contexto europeo. Si bien tradicionalmente los asuntos europeos han sido tratados dentro de los asuntos exteriores, su peso e influencia crecientes en asuntos estrictamente domésticos nos obligan a tratarlo separadamente. Es lo que muchos se apuntan a llamar asuntos ‘intermésticos’. El contexto europeo, influido por las sucesivas ampliaciones, las continuas reformas de los tratados o la política económica y monetaria, por poner sólo algunos de los ejemplos más paradigmáticos, condicionan incontestablemente la política exterior de cualquier estado miembro.

2.4.2.- Actores: ¿Quién hace la política exterior?

Como ya hemos avanzado, tradicionalmente el APE focalizaba su interés en el Estado como principal y único actor de la política exterior. La evolución del APE ha ampliado el estudio a un mayor abanico de actores participantes en la política exterior. Ya no es el Estado el foco central del APE, sino que en muchos casos se analiza, de forma más general, el actor de la política exterior. De este modo, se entiende por actor a aquella entidad capaz de “decidir y actuar en cualquier contexto”. Los actores en política exterior “pueden ser individuos o colectivos, y pueden estar caracterizados por intenciones conscientes o por modelos de comportamiento que, como mínimo en parte, son fruto de la deliberación” (Hill, 2003a: 27).

⁵⁶ De un modo similar, Frank Pfetsch establece la hipótesis de que un estado puede adoptar un perfil bajo en su política exterior cuando su gobierno, al elaborar dicha política, se enfrenta a una estructura sociopolítica interna segmentada y fragmentada ideológicamente así como dependa de los distintos grupos sociales y partidos políticos (2004: 130-131).

Si bien el APE ha ampliado su punto de mira hacia otros actores, el gobierno del Estado continúa siendo el protagonista del análisis. Sin embargo, no podemos considerar al gobierno como un actor unitario con unos únicos objetivos y una única línea de acción. La coordinación entre el presidente del gobierno y el ministro de asuntos exteriores⁵⁷, pero también con los otros ministerios que progresivamente han ido desarrollando también relaciones exteriores, y la participación creciente en la política exterior de otros niveles de gobierno como pueden ser los de las ciudades o las regiones, nos otorga una compleja red para la política exterior de un estado, donde la coordinación debe ser prioritaria.

Por otra parte, hay otros actores además de los pertenecientes de algún modo al gobierno que también pueden ser fundamentales en el APE. Las organizaciones no gubernamentales, los grupos de presión, las compañías transnacionales o las organizaciones criminales pueden ser poderosamente influyentes en la política exterior de un estado (Keukeleire y MacNaughtan, 2008: 21). Y finalmente, también hemos de hacer mención a la existencia de las organizaciones internacionales que marcan de forma substancial la agenda de la política exterior de los estados y que, además, se han convertido en el marco a través del cual dicha política es ejercida. Así, como afirman Mark Webber y Michael Smith “la política nacional puede estar poderosamente influida por agencias internacionales (por ejemplo, la Unión Europea), instituciones financieras internacionales (como es el caso del Fondo Monetario Internacional que asesora a algunos gobiernos de América Latina y África) y fuerzas militares externas (como el papel de los representantes de la OTAN en Albania y Macedonia, por ejemplo)” (2002: 41).

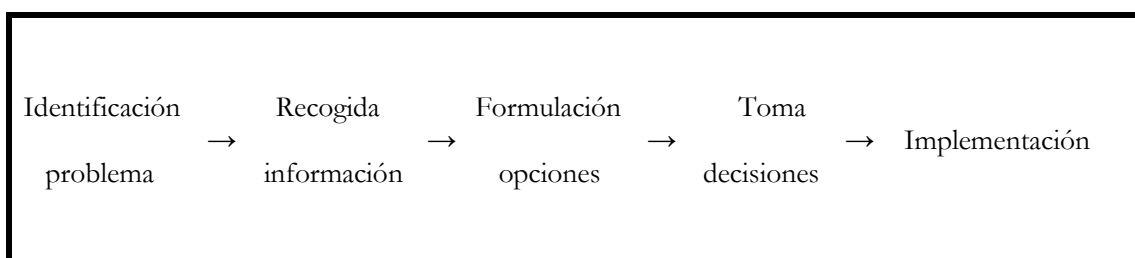
De este modo, el análisis de los actores de la política exterior ha sufrido una evolución considerable desde los inicios del APE, ya que una progresiva participación de una mayor diversidad de actores (tanto de élites políticas como burocráticas) ha provocado directa o indirectamente nuevos procesos de política exterior así como también nuevas formas de influencia.

⁵⁷ Christopher Hill ha identificado tres modelos posibles de relación entre el jefe del gobierno y el ministro de asuntos exteriores: relación de igualdad entre los dos cargos, relación en la cual el ministro está subordinado al jefe del gobierno; y, relación en la cual el ministro está plenamente consolidado en su cargo (2003b: 61).

2.4.3.- Proceso y Agenda: ¿Cómo es el proceso de toma de decisiones de la política exterior? y ¿qué temas constituyen la agenda de esta política?

El proceso de formación de cualquier política consiste en una serie de “pasos o tareas realizadas por un grupo que guían las decisiones o la elección de las políticas, conceptualizando las ambiciones y los objetivos, buscando la información y desarrollando medidas de prevención” (Haney, 1995: 106). Así, podemos identificar cinco pasos en la formación de la política exterior, desde la identificación del problema al que la política exterior debe responder hasta la implementación de la decisión tomada. Siguiendo la figura 2, una vez identificado el problema o el hecho al que se quiere dar respuesta, es preciso estudiar la situación buscando toda la información disponible y analizando las opciones con las que se puede reaccionar. De esta manera, se formulan todas las opciones posibles para poder tomar una decisión con la máxima información posible. La toma de decisiones, momento del proceso en el cual sólo el actor competente puede ejercer su poder, pretende dar solución o al menos presentar alguna respuesta al problema identificado al principio del proceso. Y, finalmente, la implementación es el paso en el cual se lleva a cabo la decisión tomada anteriormente, a partir de la cual se podrán ver los resultados de la decisión y proceder a su posterior evaluación⁵⁸.

Figura 2. Proceso de formación de la política exterior



Fuente: Elaboración propia a partir de Hill, 2003a: 127-128.

Cabe diferenciar dos tipos de procesos en política exterior (aunque serían aplicables a cualquier otra política). Por un lado, encontramos aquellas decisiones únicas, las cuales no se volverán a repetir dado que no se volverá a dar la misma situación. Por tanto, todo el proceso de formación, decisión

⁵⁸ Rafael Calduch, de forma similar, identifica los mismos pasos en la elaboración de la política exterior: fase de información y definición de la situación; fase de evaluación de los objetivos a alcanzar y los medios disponibles; fase de identificación de las opciones alternativas de actuación; y, fase de selección de una de las posibles opciones de actuación (2003: 33-34).

e implementación de la política exterior sólo será aplicable una vez debido a que el problema identificado al que dar respuesta es fruto de un momento y un contexto extraordinarios e irrepetibles. Por otro lado, hay ciertas acciones en política que acaban desarrollando una rutina debido a su repetición en el tiempo, lo que comporta, a la vez, que el proceso de formación de la política se simplifique debido a que cada paso en el proceso es ya conocido.

En lo que concierne a los temas tratados en la política exterior, debemos avanzar que la agenda se ha ido ampliando progresivamente. Si bien, históricamente, la seguridad nacional, se había presentado como la cuestión por excelencia de la agenda de política exterior, importantes cambios sucedidos en las últimas décadas han hecho evolucionar dicho concepto (Keukeleire y MacNaughtan, 2008: 22-23). La defensa del Estado y del orden público ha pasado a ser sólo uno de los ámbitos de acción que se han visto superados hacia al menos tres direcciones distintas, tal y como apunta Emma Rotschild (1995). En primer lugar, la extensión del concepto de seguridad ha sido hacia abajo, es decir, se ha pasado de la seguridad de las naciones a la seguridad de los individuos. En segundo lugar, se ha experimentado también una extensión de la seguridad hacia arriba, cambiando el énfasis de la seguridad del Estado a la seguridad del sistema internacional. Y, finalmente, la extensión horizontal también se ha contemplado a través de la ampliación de los ámbitos como la seguridad política, económica, social o medioambiental, además del ya existente plano de la seguridad militar⁵⁹.

Asimismo, las cuestiones de la agenda en política exterior han ido más allá del ámbito de la seguridad nacional para incluir otros temas, más cercanos a la *low politics*. Se pueden distinguir cinco ámbitos en la nueva agenda de la política exterior: los ámbitos económicos, comerciales y de desarrollo; los ámbitos sociales; los ámbitos políticos; los ámbitos jurídicos; y, los ámbitos culturales. A título de ejemplo, podemos señalar algunas de las cuestiones concretas que se tratan en cada ámbito. El ámbito económico y comercial se centra en la arquitectura financiera internacional, los procesos de integración o los tratados comerciales internacionales. Las cuestiones

⁵⁹ Para más información sobre la ampliación del concepto de seguridad hacia otras dimensiones además de la militar para la defensa del Estado, véase Buzan, Waever y Wilde, 1998.

sociales de la agenda pueden analizar tanto la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria como los fenómenos migratorios pasando por cuestiones como el medio ambiente o la cohesión social. El ámbito que hemos definido como político es más concretamente un ámbito dedicado a la promoción de la democracia y la gobernabilidad (derechos humanos, paz y seguridad, desarme, no proliferación y control de armas, lucha contra el terrorismo) mientras que el ámbito jurídico se dedica a cuestiones como la delincuencia transnacional organizada, la corrupción o los litigios comerciales internacionales. Finalmente, el ámbito cultural es a la vez una forma de exportación o promoción de la cultura en el mundo y el ámbito en el cual se tratan aquellas cuestiones como la sociedad de la información, la protección de los bienes culturales y la protección de los derechos de autor y la propiedad intelectual. En suma, la agenda de la política exterior se ha ampliado de tal manera que ya se puede afirmar que todas aquellas cuestiones que se consideran como política doméstica también pueden tener su vertiente exterior.

No podemos cerrar este apartado sobre la agenda de la política exterior sin abordar, aunque sea muy brevemente, la cuestión del interés nacional, ya que en múltiples ocasiones ha servido como justificación de las decisiones tomadas y las acciones llevadas a cabo en política exterior⁶⁰. La definición clásica de interés nacional viene de la mano del realista por excelencia Hans J. Morgenthau cuando afirma que su contenido “está determinado por las tradiciones políticas y el contexto cultural global dentro del que una nación formula su política exterior”⁶¹. El concepto de interés nacional está formado por dos elementos: un elemento necesario que busca la supervivencia de la propia unidad política y otro elemento de carácter variable que está determinado por las circunstancias (opinión pública, partidos políticos, tradiciones morales y políticas, intereses sectoriales...). En otras palabras, el interés nacional comprende “la supervivencia del Estado, la maximización de la riqueza y la preservación y promoción de valores”⁶² (Reynolds, 1994: 53).

⁶⁰ Huelga decir que el concepto de interés nacional es habitualmente utilizado tanto desde el ámbito político como desde los medios de comunicación aunque desde muchos sectores académicos se afirme que el concepto está vacío de contenido (Reynolds, 1994: 39 y 52).

⁶¹ Morgenthau, Hans J. (1952), ‘Another “Great Debate”: The National Interest of the United States’, *The American Political Science Review*, nº 4, diciembre, p. 952. Citado en Barbé, 1990a: 100.

⁶² Joseph Nye reflexiona sobre la inclusión de los valores en el interés nacional de un estado democrático y reconoce que en la definición de interés nacional “no se acepta la distinción entre política exterior basada en

Simplificando, poder, riqueza y valores. Retomando a Morgenthau, “cualquier política exterior que opera con el patrón del interés nacional debe hacer, necesariamente, alguna referencia a la entidad física, política y cultural que llamamos nación. En un mundo en el que un número de naciones soberanas compiten entre sí y se enfrentan por el poder, las políticas exteriores de todas las naciones deben necesariamente referirse a su supervivencia como requerimiento mínimo”⁶³. Así, a partir de esta definición de interés nacional podemos sustraer dos características: la objetividad y la permanencia (o siguiendo a Esther Barbé, la trascendencia)⁶⁴.

Como afirma David Allen, “las políticas exteriores nacionales a menudo se identifican con la búsqueda del interés nacional. El interés nacional es, por un lado, una serie de intereses identificados por el gobierno elegido. Es difícil, por tanto, separar la noción de política exterior de la idea de un estado con una serie de intereses identificados por un gobierno” (1996: 303). Sin embargo, Mark Webber y Michael Smith señalan que “hay una tensión inherente construida en el mismo concepto: el interés nacional competirá inevitablemente con los intereses de otros estados y también con la noción de un ‘interés internacional’ que expresaría los estándares u objetivos comunes de la comunidad mundial” (2002: 43). En otras palabras, para los estudiosos del APE, el interés nacional “es visto más productivamente como los intereses de varios jugadores – no todos tienen porqué coincidir, y no todos tienen porqué ser coherentemente afines a algo que se acerque a un interés nacional objetivo” (Hudson, 1995: 210).

2.4.4.- Instrumentos: ¿Qué instrumentos despliega la política exterior?

El abanico de instrumentos en política exterior es muy amplio, abarcando desde la utilización de la fuerza y la coerción física hasta instrumentos de poder blando, como pueden ser los intercambios culturales. La elección del instrumento es de vital importancia, pues “requiere de un equilibrio

la moralidad y política exterior basada en los intereses” puesto que los valores morales son “simplemente intereses intangibles” (1999: 24).

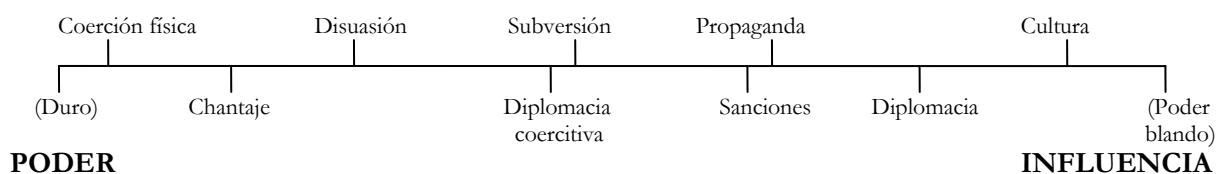
⁶³ *Ibidem. nota 61.*

⁶⁴ Esther Barbé analizó profusamente la obra y el pensamiento de Hans J. Morgenthau en su tesis doctoral defendida en 1986 en la Universidad Complutense de Madrid. Parte de sus conclusiones pueden encontrarse en el estudio preliminar que precede a la selección de textos de Hans J. Morgenthau bajo el título *Escritos sobre política internacional* publicado por la editorial Tecnos (1990a).

delicado: la habilidad a nivel nacional de escoger el instrumento adecuado al objetivo y de combinar los instrumentos eficazmente, junto con la capacidad de comprometerse en medidas colectivas cuando sea apropiado y necesario” (Webber y Smith, 2002: 90).

Como paso previo a la presentación de los instrumentos disponibles en política exterior, debemos diferenciar entre recursos, capacidades e instrumentos. Mientras que los recursos son “elementos derivados de la geografía y la historia, es decir, fuerzas básicas de la política exterior que determinan los límites del impacto de un país en el mundo” (Hill, 2003a: 136), las capacidades resultan ser los recursos operacionales de los que dispone un gobierno (moneda nacional, formación de la ciudadanía, capacidades de las fuerzas armadas), el cual debe gozar de departamentos para poder gestionar estas capacidades y sobre las cuales las decisiones del gobierno deben ejercer algún efecto, al menos a medio plazo. (Hill, 2003a: 136; Brighi y Hill, 2008: 130). En cambio, los instrumentos son más específicos que los recursos y las capacidades ya definidos. Pueden tomar múltiples formas, desde la persuasión hasta la coerción.

Figura 3. Continuum de poder en política exterior



Fuente: Hill, 2003a: 135.

En definitiva, podemos dividir los instrumentos de la política exterior en cuatro tipos, si bien como vemos en la figura 3, los instrumentos se pueden presentar como un *continuum*, que va del poder duro hasta el poder más blando. Así, encontramos los instrumentos diplomáticos, los militares, los económicos y los culturales (Hill, 2003a: 128-129). En primer lugar, los instrumentos diplomáticos responden a cuatro funciones: comunicación, participación en negociaciones técnicas, participación en negociaciones multilaterales (definición de la agenda y establecimiento de coaliciones) y promoción económica (Hill, 2003a: 139).

En segundo lugar, la fuerza militar no implica sólo el uso de un ejército en tiempos de guerra, sino también las amenazas del uso de la fuerza, el chantaje y la coerción. “El uso de la fuerza a corto plazo, y de forma decisiva y contundente puede funcionar”, no obstante, “la fuerza es sólo una opción para los ya poderosos, pero incluso para éstos el éxito no está siempre garantizado”. De este modo, “el uso de las fuerzas armadas es visto cada vez más como peligroso e inaceptable por la comunidad internacional”, porque tiende a incentivar que otros también la utilicen. Así, continúa Hill, “es más probable que la fuerza militar funcione cuando ya el objetivo es vulnerable de por sí” (Hill, 2003a: 145).

En tercer lugar, los instrumentos económicos también pueden ser útiles para la política exterior de un país, tanto para la cooperación con otros actores como para el ejercicio de una política exterior coercitiva. Para este último caso, se pueden aplicar instrumentos económicos como las sanciones económicas, los embargos, el boicot de importaciones, las restricciones o la imposición de aranceles. Por otro lado, una política exterior cooperativa en el ámbito económico puede significar desde unas relaciones comerciales favorables, pasando por altos niveles de inversión extranjera, hasta una política de cooperación al desarrollo.

Finalmente, los instrumentos culturales pueden ser sólo utilizados como una estrategia persuasiva, o, en otras palabras, como poder blando (Nye, 1990). Si bien el resto de instrumentos ya presentados pueden ser persuasivos pero también coercitivos, el uso de la cultura como instrumento de política exterior sólo permite desarrollar una estrategia de cooperación con el otro actor, de entendimiento a través de vínculos culturales o de mayor conocimiento mutuo de la cultura o culturas de ambos actores.

2.4.5.- Resultados: ¿Cuáles son los resultados de dicha política?

En último lugar, los resultados de cualquier política, y en este caso de la política exterior, también deben ser analizados detenidamente. Los resultados de una política pueden tomar muy distintas formas: afirmaciones o manifestaciones, declaraciones, órdenes, contactos, conversaciones, visitas,

encuentros, cartas y sus respuestas, y, acciones. Michael Clarke clasifica esta infinidad de resultados en cinco tipos (1989: 34). A saber:

- Resultados de información: Proporcionar datos que puedan ser útiles más adelante.
- Resultados declaratorios: Presentar el posicionamiento político de los decisores en un tema concreto.
- Resultados de procedimiento o funcionales: Facilitar a través de una acción la consecución de otra. Por ejemplo, a través de encuentros, conferencias, negociaciones de borradores, comunicaciones entre dos actores, etc.
- Resultados de creación de bienes y servicios: Materializar una decisión mediante una acción material o de servicios. Son poco habituales en política exterior, excepto en el ámbito de la defensa o la cooperación al desarrollo.
- Resultados de acción física: Ejecutar una decisión a través de una acción que comporta el movimiento de personas, como pueden ser las cumbres de líderes o las actividades militares.

Otros autores han intentado profundizar en el análisis de los resultados o de la implementación, preguntándose por el éxito o fracaso de la política exterior. Sin embargo, es difícil saber con certitud qué y cómo se debe evaluar una política: éxito o fracaso de las acciones realizadas, coherencia entre las acciones desarrolladas y los objetivos planteados, control de los actores sobre la política... (Webber y Smith, 2002: 90-92).

Una vez hemos presentado un marco de análisis que nos puede resultar útil para el estudio de la política exterior, debemos volver a hacer hincapié en que “la formación de la política exterior es un proceso complejo de interacción entre muchos actores, diferentemente incorporados en un amplio abanico de diferentes estructuras. Su interacción es un proceso dinámico, guiado por la constante evolución tanto de actores como de estructuras” (Hill, 2003a: 27). Así las cosas, si bien el marco

nos puede servir para ordenar la construcción de una política concreta, no debemos olvidar que toda política es un proceso dinámico en el que múltiples factores pueden incidir. No obstante, como diría Michael Clarke, “para un estudioso de la política exterior, el truco está en ser capaz de analizar qué factores determinantes son más importantes en un momento dado; ser capaz de observar cuándo el liderazgo político *está* haciendo sentir su presencia, o cuándo está solamente ratificando lo que se había ido produciendo incrementalmente” (1989: 53).

Tabla 3. Recapitulación del marco de análisis para el estudio de la política exterior

Contexto	¿En qué contexto se hace la política exterior?
Actores	¿Quién hace la política exterior?
Proceso y agenda	¿Cómo es el proceso de toma de decisiones de la política exterior? ¿Qué temas constituyen la agenda de esta política?
Instrumentos	¿Qué instrumentos despliega la política exterior?
Resultados	¿Cuáles son los resultados de dicha política?

Fuente: Elaboración propia.

3 Las relaciones entre estados miembros de la Unión Europea. Bilateralismo y grupos informales

La Unión Europea nace “de la voluntad de los ciudadanos y de los estados de Europa de construir un futuro común”⁶⁵. Con esta declaración de intenciones empezaba el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. A pesar de que la mal-llamada Constitución Europea no vio la luz y a pesar de que su sustituto, el Tratado de Lisboa⁶⁶, no recoge esta idea podemos convenir que, ciertamente, los ciudadanos y los estados son la fuente que da legitimidad al proyecto de construcción europea. El debate sobre si los estados aún son los actores principales en la construcción europea ha provocado ríos de tinta. El proceso de globalización, la participación de actores regionales y transnacionales y la progresiva comunitarización de muchas políticas son algunas de las evidencias de la pérdida de peso de los estados. No obstante, el proceso de integración europea continúa teniendo un componente intergubernamental fundamental, en el que la negociación entre los estados miembros es la única vía posible para el acuerdo. El peso creciente del Consejo Europeo, que marca las directrices a seguir, el procedimiento intergubernamental en la política exterior europea o en las negociaciones para la conclusión de los tratados internacionales que rigen la construcción europea son algunos ejemplos de este peso del intergubernamentalismo de la Unión.

A menudo se ha afirmado que la Unión Europea es un marco multilateral que ofrece a los estados miembros más facilidades para cooperar entre ellos y que, por consiguiente, las tradicionales relaciones bilaterales desaparecen o quedan muy limitadas a las relaciones entre estados vecinos. Sin

⁶⁵ Artículo I-1 sobre la ‘creación de la Unión’, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa firmado en Roma el día 29 de octubre de 2004.

⁶⁶ Una vez Francia y Países Bajos se opusieron por referéndum a la ratificación del Tratado que establecía una Constitución para Europa, el conjunto de los estados miembros de la Unión Europea optaron por hacer sólo una nueva reforma de los Tratados ya existentes. Así, el Tratado de Lisboa, firmado en esta ciudad el 13 de diciembre de 2007, se limita a modificar el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (que, a partir de este momento, pasa a recibir el nombre de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

embargo, lo que ha tenido lugar es una transformación de estas relaciones bilaterales que han adoptado distintas formas de cooperación a veces, si cabe, más intensa. Julie Smith y Mariana Tsatsas afirman que “a pesar de que la UE no ha invalidado las relaciones bilaterales, sí que ha alterado considerablemente su práctica e influencia: la institucionalización de estas relaciones las ha hecho más significativas” (2002: ix). En otras palabras, es el mismo proceso de integración europea – marco multilateral – el que permite el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y el que las ha convertido en un elemento clave en la creación de coaliciones intra-UE, normalmente flexibles y específicas de cada ámbito político (Le Gloannec, 1998: 148). Por tanto, la UE ha alterado la tradicional diplomacia bilateral entre estados miembros. Nuevas formas de cooperación, diferentes instrumentos, una agenda más amplia y un mayor papel de otros actores (distintos de los diplomáticos) son algunos de los cambios del nuevo bilateralismo en el marco de la Unión. Los contactos bilaterales se han hecho cada vez más habituales, y son considerados, por los líderes políticos nacionales, como imprescindibles para la exposición y defensa de sus posiciones a través del diálogo bilateral pero también para el diálogo europeo. Esta modalidad intra-europea de relaciones bilaterales, según Jozef Bátora, “pasa de preocuparse por las amenazas mutuas a la seguridad nacional a buscar estrategias compartidas para asegurar una mayor seguridad común y la gestión de otras agendas como el comercio, los derechos humanos, las cuestiones relacionadas con la cultura y la cooperación regional” (2005: 61). Particularmente en el marco de la Unión Europea, los estados buscan entre sus miembros a socios con quienes fortalecer sus posiciones en el seno de las instituciones y conseguir las mayorías necesarias para impulsar políticas concretas. De este modo, la agenda de las relaciones bilaterales ha pasado de tratar ciertos temas estrictamente relacionados con la vecindad a una agenda más amplia a la vez que más compleja. Y, además, la adhesión de dos estados al mismo proyecto europeo ha facilitado las relaciones entre estos estados en aquellos casos en que, hasta este momento, eran débiles o prácticamente inexistentes.

Compartimos con Richard Neustadt la afirmación que “la realidad no es bilateral”⁶⁷, pero entendemos que en el proceso de construcción europea el bilateralismo ha jugado y sigue jugando un papel, a veces olvidado, y que puede determinar las líneas maestras del proyecto conjunto que es la Unión Europea. Por otra parte, también compartimos con Helen Wallace que “el bilateralismo no es un fin en sí mismo” (1986: 139), sino que los temas de la agenda son el fin y el bilateralismo o la formación de coaliciones son la estrategia con el que conseguirlo. De este modo, en este capítulo intentaremos abordar el ‘cómo’ se establecen estas relaciones intra-europeas para posteriormente entrar a analizar el ‘para qué’ son útiles y necesarias, ‘qué’ aportan al proceso de construcción europea y, más concretamente, a la política exterior europea. Así, los dos primeros apartados de este capítulo, de carácter introductorio, abordarán el encaje del Estado dentro del proceso de la construcción europea, primero a través de un breve repaso de las teorías de la integración europea y después a través de la cuestión de la posible existencia de una jerarquía (aunque no reconocida) de estados dentro de la Unión Europea. Estos dos apartados presentan la paleta de aproximaciones teóricas disponibles y seleccionan aquellos enfoques más pertinentes para nuestro estudio. A continuación, el capítulo ahondará en la cuestión de las relaciones intra-europeas, presentando, por un lado, el concepto de bilateralismo y varias distinciones sobre el grado de intensidad de estas relaciones bilaterales, y, por el otro, la formación de grupos informales de estados en el marco de la Unión. Finalmente, cerrará este capítulo un apartado comparativo entre estas dos estrategias posibles de actuación de los estados miembros dentro de la Unión Europea.

3.1.- El papel del Estado en la construcción europea

Como señalan Simon Bulmer y Christian Lequesne, los estados “son los actores clave, por un lado, en la toma de decisiones de la Unión Europea, tanto en el Consejo Europeo como en las Conferencias Intergubernamentales, y por el otro, en las decisiones más rutinarias de las políticas

⁶⁷ Richard Neustadt se refería a la relación anglo-americana, no obstante, dicha afirmación es extrapolable a cualquier estudio sobre relaciones bilaterales. Véase: Neustadt, Richard E. (1970), *Alliance Politics*, Nueva York y Londres: Columbia University Press. Citado en Wallace, 1986: 136.

del Consejo y en su estructura de comités”. Además, también constatan que “son importantes en la implementación de la política europea” (Bulmer y Lequesne, 2005: 3). Sin embargo, en los debates académicos sobre la integración europea la importancia de los estados ha sido tradicionalmente cuestionada tanto desde las teorías neofuncionalistas como también desde otros enfoques como el neoinstitucionalismo y los estudios de la gobernanza multinivel o la europeización⁶⁸. Las teorías neofuncionalistas⁶⁹, que aparecieron en la década de los cincuenta, han rechazado desde un principio el poder del Estado en el proceso de integración europea y han anunciado su virtual desaparición. El neofuncionalismo propone como explicación para la experiencia de la construcción europea que los estados, al iniciar un proceso de integración en un sector concreto, generan una espiral de integración en otros sectores (*spillover*). Esto es, a través del proceso de integración, los estados pierden parte de su soberanía en favor del nuevo ente supranacional. No obstante, cincuenta años más tarde, la experiencia no confirma esta hipótesis, sino más bien lo contrario. Los estados, a pesar de haber cedido algunas competencias a la UE, continúan estando muy presentes en la construcción europea y las relaciones entre ellos juegan también un papel destacado (Smith y Tsatsas: 2002: 2). Además, y esto resulta clave para nuestro estudio, como afirman Bulmer y Lequesne, “el neofuncionalismo no tiene mucho que ofrecer sobre las relaciones UE-estados miembros” y menos aún sobre las relaciones entre estados miembros de la UE (2005: 5).

En contraposición al neofuncionalismo apareció el intergubernamentalismo, que siempre ha considerado la construcción europea como una negociación interestatal entre los estados miembros, que negocian en base a sus preferencias nacionales para conseguir resultados tangibles. Si bien los intergubernamentalistas aceptan que hay una cierta cesión de soberanía por parte de los estados a la Unión, dicha cesión es indefectiblemente voluntaria y sólo en aquellas políticas concretas en las que los gobiernos creen que obtendrán más beneficios con la gestión conjunta que con la acción individual. Uno de los primeros teóricos del intergubernamentalismo, Stanley Hoffman ya negaba, a

⁶⁸ Para una visión más amplia sobre los diferentes enfoques de la literatura científica en torno al papel de los estados miembros en la integración europea, véase: Colino y Molina, 2004.

⁶⁹ Algunas de las referencias clásicas del neofuncionalismo: Haas, Ernst (1958 y 1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press; Haas, Ernst (1964), *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press; Lindberg, Leon N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press; Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (1970), *Europe's would be polity*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

mediados de los años sesenta, que “la integración europea debilitase el Estado-nación. Según su interpretación, la integración permitía a los estados resolver problemas demasiado complicados para ser solucionados dentro del contexto nacional. La integración europea, por consiguiente, reforzaba el papel del Estado y no el de los actores supranacionales”⁷⁰ (Dür y Mateo, 2004: 4). Posteriormente, Alan S. Milward, en su obra titulada *The European Rescue of the Nation State*, afirmaba que “la evolución de la Comunidad Europea desde 1945 ha sido parte integral de la reafirmación del Estado-nación”, ya que la construcción europea ha permitido a éste presentarse ante sus ciudadanos como fuente de seguridad y legitimidad de la ciudadanía en un contexto de interdependencia económica (1992: 2-3). Por su lado, en una reflexión similar bajo el epígrafe *The European Rescue of National Foreign Policy?*, David Allen admitía, a mediados de los noventa, que era poco probable la desaparición del Estado europeo como actor de la política exterior porque la CPE/PESC habían creado espacios para preservar un grado de autonomía a los estados en el sistema internacional contemporáneo (1996: 303-4). En pocas palabras, dichos autores defienden que se trata de una cesión de soberanía de los estados a la UE con el fin de asegurar la propia supervivencia del Estado-nación.

Ya en las décadas de los ochenta y noventa, el intergubernamentalismo reapareció con fuerza de la mano de Andrew Moravcsik, bajo el nombre de intergubernamentalismo liberal⁷¹. Moravcsik y otros autores hacen hincapié en que son los estados quienes delegan soberanía a las autoridades supranacionales “para hacer más creíbles sus compromisos cuando lo consideran necesario” (Moravcsik y Nicolaidis, 1999: 82). Así, la integración refuerza la autoridad de los líderes nacionales a través de la concentración del poder negociador nacional durante las negociaciones de los tratados y en la definición de la construcción institucional y, por consiguiente, las instituciones supranacionales sólo son creadas para asegurar que los estados respeten los compromisos

⁷⁰ Hoffmann, Stanley (1966), ‘Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe’, *Daedalus*, vol. 95, nº 3, pp. 862-916. Citado en Dür y Mateo, 2004.

⁷¹ Andrew Moravcsik desarrolló durante la década de los noventa la teoría del intergubernamentalismo liberal. En 1991, formuló el institucionalismo intergubernamental que reformuló en 1993 definitivamente como intergubernamentalismo liberal. Véanse: Moravcsik, 1991 y 1993. Para un análisis del intergubernamentalismo liberal véase, entre nosotros, Closa, 1994: 363.

alcanzados. En esta misma línea, Andrew Moravcsik explicaba la formación de la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, de la siguiente manera:

“La CE resulta ser algo más que la convergencia de las preferencias nacionales ante la necesidad del intercambio económico. Existen importantes conflictos de distribución no sólo en el interior de los estados sino además entre los estados. Estos conflictos interestatales sólo se consiguen resolver a través de duras negociaciones interestatales, en las cuales bastan las amenazas creíbles de vetar propuestas, de retener contraprestaciones económicas y de formar alianzas alternativas que excluyan los gobiernos más reticentes. Los resultados reflejan el poder relativo de los estados” (1999: 5).

El punto de mira de los análisis de Moravcsik se centra en las negociaciones interestatales, o conferencias intergubernamentales, como espacio de transacción entre los estados a partir de las preferencias nacionales de cada uno. Es importante señalar que Moravcsik no se limita a sostener que los gobiernos nacionales son los actores fundamentales para la construcción regional, sino que también nos recuerda que existe una jerarquía de poder entre ellos. Sólo los grandes estados influyen en las negociaciones interestatales, mientras que los estados considerados pequeños o bien son comprados mediante contraprestaciones, o bien sufren algún tipo de coerción para que acepten los paquetes de negociación. Entraremos en ello en el siguiente apartado.

Más allá de las teorías clásicas de la integración europea (neofuncionalismo *versus* intergubernamentalismo), algunos enfoques surgidos en la década de los noventa nos abren nuevas preguntas y distintas formas de entender y explicar la integración europea. Destacan, en este sentido, los estudios sobre la gobernanza y sobre la europeización que, en los últimos años, han copado gran parte de la literatura sobre la Unión Europea.

Por un lado, el concepto de gobernanza sugiere la idea de superación de un gobierno que centraliza la toma de decisiones y la implementación de las acciones dentro de un estado por “un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en varios niveles territoriales –supranacional, nacional, regional y local, como resultado de un proceso de creación institucional y de reasignación

decisional que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas en el Estado y algunas hacia abajo hasta el nivel local y/o regional” (Marks, 1993: 392). Este nuevo estilo de gobierno implica una pluralidad de actores públicos y privados, una multiplicidad de ámbitos y métodos de decisión así como un trabajo en red (Morata, 2004: 28; Mariscal, 2006: 92). Por tanto, estas teorías sobre la gobernanza centran principalmente su interés en el sistema multinivel de decisiones dejando de lado a las relaciones horizontales entre estados miembros como un factor analizable en la toma de decisiones de la Unión Europea.

Por otro lado, si bien a primera vista la europeización puede ser simplemente entendida como “los efectos del proceso de integración sobre los sistemas políticos nacionales” (Closa, 2001a: 14), el concepto de europeización es más complejo y sí que abarca el conjunto de interacciones recíprocas entre los estados miembros y la propia Unión Europea (y sus instituciones), teniendo efectos en ambos lados de la ecuación⁷². Simon J. Bulmer y Claudio M. Radaelli definen el concepto de europeización de la siguiente forma:

“La europeización consiste en los procesos de a) construcción, b) difusión y c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de políticas, ‘formas de hacer las cosas’, así como creencias y normas compartidas que son primero definidas y consolidadas en el proceso de políticas de la UE y luego incorporadas en la lógica del discurso interno (nacional y subnacional), en las estructuras políticas y en la definición de las políticas públicas” (2005: 341).

Según dichos autores el concepto de europeización engloba tres procesos en uno. Primero, el impacto de la UE sobre los estados miembros (europeización vertical descendente)⁷³; segundo, el impacto de los estados sobre la organización de la UE (europeización vertical ascendente)⁷⁴; y

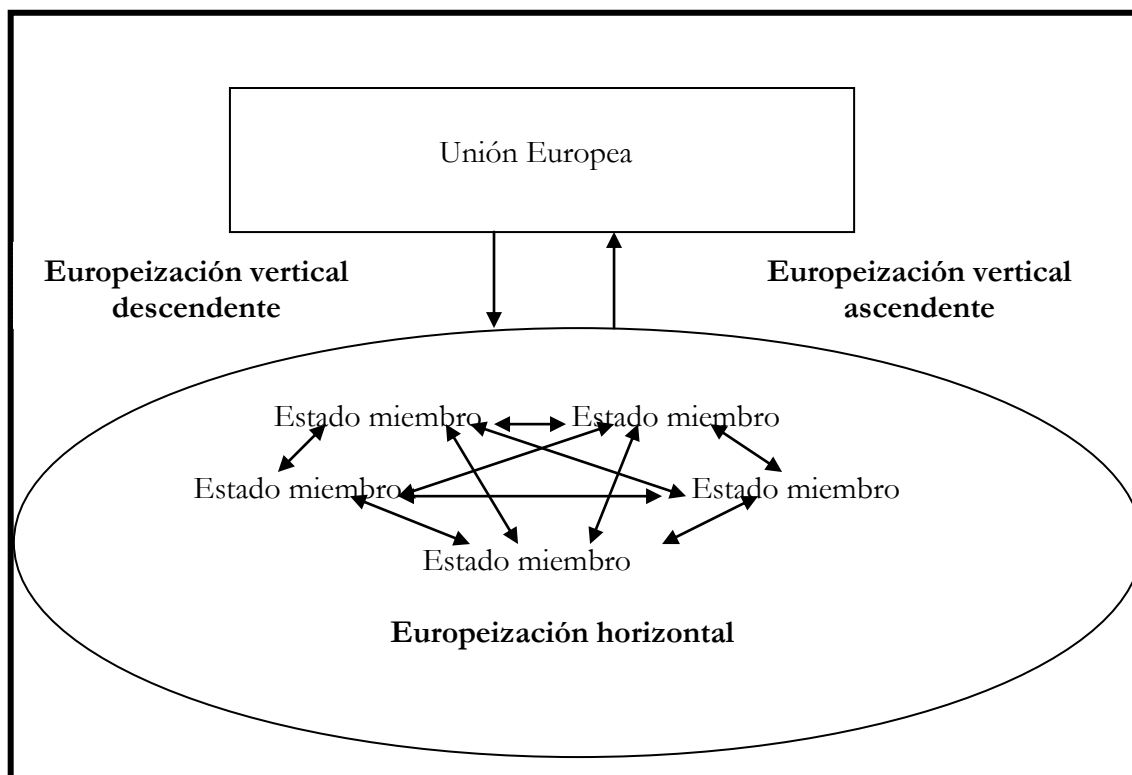
⁷² Algunos autores han apuntado que, de hecho, este proceso debería llamarse UE-ización (*EU-ization* en inglés), debido a que el concepto de Europa no es sinónimo de Unión Europea (Keukeleire y MacNaughtan, 2008: 141-2).

⁷³ También conocida como europeización *top-down* o adaptación nacional.

⁷⁴ También conocida como europeización *bottom-up* o proyección nacional.

tercero, la adaptación mutua entre los estados debido a su participación en el club europeo (europeización horizontal). Gráficamente:

Figura 4. Los tres procesos de europeización



Fuente: Elaboración propia a partir de Bulmer y Radaelli, 2005: 341-346.

En lo que respecta a la europeización vertical, podemos diferenciar entre la ascendente y la descendente. Por europeización vertical descendente se entiende el impacto que el sistema de gobernanza europeo tiene sobre el sistema político interno de los estados miembros; es decir, cómo los sistemas políticos nacionales se han visto modificados debido a la participación de los estados miembros en el proceso de integración europea (participación en las instituciones comunitarias, adaptación institucional nacional, convergencia de políticas). En cambio, la europeización vertical ascendente da cuenta de la influencia que los estados miembros tienen sobre las decisiones y resultados de las políticas de la Unión Europea; en otras palabras, cómo las políticas internas determinan las políticas desarrolladas a nivel europeo. Así, si las políticas europeas se asemejan a las políticas internas, los costes de adaptación a la UE se minimizan⁷⁵.

⁷⁵ Para más información sobre la europeización vertical ascendente y descendente, véase: Börzel, 2001.

La europeización horizontal pone el acento en las relaciones que se forjan entre los estados que forman parte de la Unión Europea. Este tipo de europeización incide en la coordinación que se establece entre los estados miembros (o al menos entre algunos de ellos) en determinadas políticas, sobre todo las no comunitarizadas, en las que los estados, y no las instituciones europeas, continúan siendo los principales actores⁷⁶. En las políticas europeas intergubernamentales el centro de decisión continúa estando en las capitales nacionales, y no tanto en Bruselas. Así, la UE sirve como plataforma a partir de la cual los estados aprenden a interactuar y cooperar entre ellos. De forma más práctica, Constanza Musu afirma que “los estados miembros de la UE han desarrollado una red intensiva transgubernamental que ha cambiado profundamente el marco en el que los gobiernos europeos desarrollan su política exterior” (2003: 45), y por extrapolación, también otros ámbitos intergubernamentales de la política europea. Este tipo de europeización horizontal es en la que nos centraremos en las siguientes páginas, retomando el concepto en las conclusiones de la presente tesis.

3.2.- Una jerarquía de estados no reconocida dentro de la Unión Europea

Desde los inicios de la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, sus estados miembros han gozado informalmente (es decir, sin que se hiciera ninguna mención expresa en los tratados) de un estatus de igualdad. Mas allá del principio de igualdad soberana reconocido más generalmente en la Carta de las Naciones Unidas⁷⁷, este principio ha quedado finalmente recogido en el Tratado de Lisboa, concretamente en el artículo 4 cuando se señala que “la Unión respetará la igualdad de los estados miembros ante los Tratados”⁷⁸.

⁷⁶ Para una mayor profundización sobre el concepto de europeización aplicado al ámbito de la política exterior, véanse entre otros: Manners y Whitman, 2000a; Vaquer, 2001; Aggestam, 2004; Wong, 2005; y, Wong y Hill, 2011.

⁷⁷ Artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros”.

⁷⁸ Artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea en su versión consolidada más reciente como Tratado de Lisboa, firmado por los 27 estados miembros en esta ciudad el día 13 de diciembre de 2007.

A pesar de esta igualdad formal en el seno de la UE, compartimos las palabras de Christopher Hill cuando afirma que, “en cualquier medio social, los actores, o unidades, tienen que conocer de alguna forma su posición relativa en el sistema y esto habitualmente comporta algún tipo de jerarquía, o de clasificación”. Y continua, “en la diplomacia del día a día, los estados conocen su lugar bastante bien, en el sentido que comprenden dónde pueden ejercer influencia y dónde no” (2003a: 181). Por su parte, Michael Smith define y relaciona el concepto de estatus en el sistema internacional con el del tamaño de los estados de la siguiente forma:

“El ‘tamaño’ es una propiedad multidimensional, que es mucho más que una simple medición de la población, el territorio, los recursos o el producto nacional bruto. El problema del ‘tamaño’ está relacionado con el estatus: claramente a algunos estados les es concedido un mayor estatus que a otros, no simplemente como un reflejo de su fuerza bruta sino también como resultado de su posición en el sistema internacional, de las expectativas generadas y del papel que se les pide que desarrollen” (1989: 191).

Por tanto, los estados conocen cuál es, dentro del sistema internacional, su estatus que, además, está compuesto por elementos tanto objetivos como subjetivos⁷⁹. De la misma forma, en la Unión Europea la jerarquización pesa tanto en el propio proceso de integración europea como en las estrategias para relacionarse entre ellos (bilateralismo y/o grupos informales).

Veamos primero una clasificación de la jerarquía entre estados en el sistema internacional, para después poder extrapolarla al sistema de estados de la Unión Europea. A pesar de la existencia de distintas categorizaciones (estados democráticos o autoritarios, capitalistas o socialistas o desarrollados y en vías de desarrollo, por ejemplo), Geoff R. Berridge, partiendo de la base de que “la característica que tradicionalmente se ha destacado por ser la más importante entre los académicos y los hombres de Estado ha sido el alcance del poder de un estado”, ordenó los estados entre grandes potencias (o superpotencias), potencias medias, estados pequeños y micro-estados

⁷⁹ Hill hace una enumeración de las características que pueden ser útiles para la diferenciación entre estados: posición, tamaño, fronteras y patrimonio físico, sistema político, cultura y nivel de desarrollo (2003a: 47).

(1996: 9). Dejando de lado a los estados pequeños y micro-estados⁸⁰, el debate académico de los últimos años ha profundizado en la distinción entre superpotencias, grandes potencias y potencias regionales, incorporando al análisis la dinámica relacional de dichos actores (Buzan y Waever, 2003). Veamos, pues, las principales características de estos actores estatales del sistema internacional.

Las superpotencias, según Esther Barbé, son “las responsables del equilibrio en un determinado sistema” (2003a: 166). Para Buzan y Waever, éstas tienen amplias capacidades en todos los ámbitos con alcance global, son fuente de valores para el orden internacional⁸¹ y necesitan percibirse y ser percibidos como tal por el resto de actores del sistema internacional (2003: 34-35). Continuando con la distinción de estos autores, la grandes potencias son aquellas que “son tratadas en los cálculos de las otras potencias destacadas como si tuviera el potencial político, económico y militar para aspirar en el corto o medio plazo a un estatus de superpotencia”, no necesariamente tienen que disponer de capacidades en todos los sectores y no tienen porqué estar presentes en los procesos de securitización de todas las áreas del sistema internacional (2003: 35). En cambio, Berridge apunta que el mecanismo principal para identificar una gran potencia es su inclusión en los consejos de las conferencias diplomáticas más importantes, y más concretamente en las que se firman tratados de paz tras el fin de graves conflictos (1996: 9-10), rechazando las características que habitualmente se les atribuyen de defensores de los intereses generales o universales⁸² y de reconocimiento por parte del resto de estados de que la superpotencia tiene derechos y deberes especiales como la defensa del derecho internacional o del equilibrio de poder⁸³. El fin de la Guerra Fría supuso una revisión de los conceptos de superpotencia y gran potencia, y redefiniendo a la única superpotencia factible como potencia hegemónica.

⁸⁰ En la clasificación de Berridge, los estados pequeños son aquellos cuya principal característica es de tipo poblacional y cuya consecuencia directa es su limitada participación en los asuntos internacionales. Dentro de los estados pequeños encontramos una subdivisión con los micro-estados, aunque no está claro si el criterio poblacional los situaría por debajo del millón de habitantes o, como otros apuntan, por debajo de los 250.000, o si bien se tendrían que tener en cuenta otros parámetros como el territorio o el PNB (Barbé, 2003a: 166-167).

⁸¹ Véase: Truyol, 1991: 123.

⁸² Berridge rechaza este postulado por considerar que las potencias tienen intereses generales por el hecho de ser potencias, y no a la inversa.

⁸³ Para Berridge, varios ejemplos históricos rechazan esta premisa como la Francia de Napoleón, la Alemania de Hitler o los Estados Unidos del período de entreguerras, que rechazaron formar parte de la Sociedad de Naciones (1996: 11-12).

Para definir el concepto de potencia media recurriremos a Martin Wight, quien en su *Power Politics* sugiere que se trata de “una potencia con la fuerza militar, los recursos y la posición estratégica para que, en tiempos de paz, las grandes potencias busquen su apoyo, y para que, en tiempos de guerra, mientras no haya esperanza de ganar la guerra contra la gran potencia, pueda causar daños a la gran potencia aunque no en la misma proporción que lo que la gran potencia podría hacer atacando a la potencia media” (1978: 65). De este modo, el hecho de disponer de grandes poblaciones, considerable riqueza nacional y fuerzas armadas substanciales (y posiblemente con algún componente nuclear) puede permitir a un estado ser considerado potencia media en la sociedad internacional⁸⁴. Sin embargo, la gran diferencia con las grandes potencias es la incapacidad por defenderse a sí mismas con lo cual, “el mejor arreglo para su protección era [y es] una organización internacional exitosa” (Holbraad, 1989: 85). De hecho, Buzan y Waever han definido las potencias medias como potencias regionales, debido a que priman su vocación de relación con el resto de actores de la región y de liderazgo de la misma. Para Barbé, el concepto de potencia regional se aplica a aquellos países que “por su peso y su política en un marco regional concreto desempeñan el papel de gran potencia en ese ámbito geográfico, estableciendo las reglas del juego en el mismo” (2003a: 166). Según Buzan y Waever, éstas son tomadas en consideración desde el nivel global por su influencia para establecer el orden en la región y, en base a ello, se define la polaridad de una región concreta (2003: 39).

Esta clasificación de los estados del sistema internacional nos puede ayudar en la aproximación a la existencia de una jerarquía entre estados de la Unión Europea. Como ya hemos avanzado, los tratados de la UE afirman explícitamente la igualdad entre estados. No obstante, criterios objetivos de población, riqueza y capacidad militar, y otros más subjetivos, como el hecho de que sean miembros fundadores o de que dispongan de una extensa red diplomática, generan a la práctica divisiones entre los socios comunitarios. Además, en una Unión Europea cada vez más amplia y diversa, las diferencias entre los estados se han ido haciendo más patentes, creando, de este modo,

⁸⁴ Jordi Palou considera que la influencia de una potencia media se demuestra a través de una “política exterior activa e independiente”, de “una participación destacada en los intercambios internacionales” y a través de “una voluntad de tener un papel destacado en los asuntos que afectan a la región” (1993: 15).

distintas fracturas que marcan las divisiones entre los estados miembros y que, por consiguiente, generan diferencias entre ellos sobre la dirección que la UE debe tomar. No nos referimos aquí a las fracturas o *cleavages* entre los estados de la Unión que pueden venir marcadas por la situación geográfica de los estados, por la valoración que cada estado otorga a la relación transatlántica y a la necesidad de una defensa europea o por la también fractura entre aquellos estados que defienden el gubernamentalismo y los que prefieren la vía del federalismo. Estos *cleavages* sirven para crear subgrupos dentro de la UE y no tanto para establecer una jerarquía. Es decir, a través de ellos se presentan distintas aproximaciones al objetivo final del proceso de integración así como heterogéneos intereses nacionales. Más bien, lo que nos interesa en este punto es el hecho de que “se observan jerarquías de influencia política y peso económico” (Wallace, 1985a: 27). La fractura entre estados grandes y pequeños es significativa para la jerarquía que se establece en el seno de la Unión Europea. En esta cuestión el factor poblacional es decisivo aunque no sea el único factor⁸⁵. Así, la Unión Europea quedaría dividida en tres grupos: los estados grandes, los medianos y los estados pequeños.

El *cleavage* entre los estados grandes y pequeños de la Unión ha ido siendo cada vez más importante. Si en sus inicios, la Comunidad Europea estaba formada por tres estados grandes y tres estados pequeños, a día de hoy, con una Unión de 28, encontramos a cuatro estados grandes, veintidós estados pequeños y dos estados, España y Polonia, que, con vocación de formar parte del club de los grandes, pueden ser calificados, siguiendo el criterio de la población, como estados medianos. Es preciso destacar que los grandes de la Unión (Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia) son considerados como potencias medias superiores en la jerarquía del sistema internacional (Holbraad, 1989: 112). Y, es que además de la población, otros ingredientes como la posesión del arma nuclear o el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de los que gozan Francia y

⁸⁵ Stephan Keukeleire y Jennifer MacNaughtan (2008, capítulo 5) consideran que hay múltiples factores que determinan que un estado miembro sea más influyente que otro en el desarrollo de la política exterior de la Unión Europea. Por un lado, identifican el diseño constitucional de cada país y las estructuras burocráticas y diplomáticas como factores a tener en cuenta a la hora de que un país presente y defienda su posición dentro de la UE. Por el otro, las capacidades (demográficas, económicas, militares y diplomáticas), los intereses (convergentes o divergentes con los de sus socios), la forma de ver el mundo y la forma de entender su papel en el mundo (*role conception* de Holsti) así como la voluntad política de acción y la cultura estratégica de la sociedad pueden ser determinantes en este proceso.

Gran Bretaña, pero también sus relaciones privilegiadas con terceros países, sus capacidades militares, diplomáticas y económicas, ingredientes de los que también disponen Alemania e Italia, determinan la posición de estos países dentro del grupo de grandes (Keukeleire y MacNaughtan, 2008: 131-34).

Una de las características de los estados medianos es su vocación de reconocimiento por parte del resto como un país grande. A pesar de no cumplir los criterios poblacionales ni algunos de los criterios que hemos definido para los grandes de la UE, estos países buscan ver reconocido este estatus tanto por parte de los pequeños como sobre todo de los grandes. Esta vocación de grande puede sustentarse en otros factores, como los históricos o su influencia sobre otras regiones del mundo. De hecho, Carsten Holbraad, en la clasificación del sistema internacional que hemos expuesto en las páginas anteriores, define a España y Polonia como potencias de rango medio, y por tanto cerca de Francia, Alemania o el Reino Unido. Así,

“En Europa no sólo deben clasificarse como potencias medias a las grandes potencias de antaño, sino también a España y Polonia, cuya existencia como potencias de rango intermedio puede rastrearse hasta mucho antes de los primeros años de la Sociedad de Naciones, la de España en el siglo XIX (*sic*) y la de Polonia en el XVIII. La línea debe trazarse por encima de los Países Bajos, que desde la pérdida de sus colonias son, como Bélgica, no más que un país pequeño muy rico” (1989: 103)⁸⁶.

En definitiva, tanto en la clasificación de actores del sistema internacional como en la distinción entre grandes, medianos y pequeños en la construcción europea, comprobamos como el comportamiento de las potencias o los grandes es distinto del de los pequeños. Como defendían Buzan y Waever, la dinámica relacional entre potencias (ya sean superpotencias, grandes potencias y potencias medias o regionales) es imprescindible para entender la configuración del sistema internacional tanto en el nivel global como en el regional. En el ámbito europeo, ya Philippe de

⁸⁶ La versión en inglés de “Las potencias medias en la política internacional” de Carsten Holbraad, fue publicada en 1984. Véase: Holbraad, Carsten (1984), *Middle Powers in International Politics*, Londres: The Macmillan Press Ltd.

Schoutheete a finales de la década de los ochenta señalaba que “la existencia de relaciones [bilaterales] de este tipo se ha convertido en un ‘símbolo de estatus’ para los estados más grandes de la Comunidad [hoy Unión]” (1990: 111). Esto es, la estrategia de los grandes para consolidar dicho estatus consiste en reforzar los canales de relación entre ellos, en otras palabras, el bilateralismo o los grupos informales. Lo veremos en las próximas páginas.

3.3.- El bilateralismo en la Unión Europea

La Unión Europea ha modificado las relaciones que mantienen los estados miembros entre ellos. Ya no es posible la confrontación entre estos estados miembros de una misma organización y, por consiguiente, se ha reducido de forma muy notable el repertorio de instrumentos utilizables, tomando en consideración sólo los de carácter cooperativo. Esta modificación de las pautas de relación ha llevado a la academia dedicada al estudio de la política exterior europea a cuestionarse la pertinencia de continuar considerando dichas relaciones como de relaciones internacionales, o si sería más apropiado denominarlas “relaciones intranacionales” (Manners y Whitman, 2000c: 257). Y es que, de hecho, estas relaciones ya no pueden considerarse como auténticamente internacionales ni todavía como completamente domésticas⁸⁷. Christopher Hill y Michael Smith plantean que se trata de analizar “cómo la UE se ocupa, internamente, de sus propias relaciones internacionales” (2005b: 8). Ciertamente, en palabras de estos autores,

“el nivel de confianza que se ha conseguido entre los estados miembros no tiene precedentes en la historia de las relaciones internacionales entre unidades soberanas, y el abanico de instrumentos que las unidades tienen disponibles para tratar con el otro es espectacularmente más estrecho que los que hubieran tenido medido siglo antes. Si las relaciones internacionales entre estados miembros todavía existen, es debido en cierta

⁸⁷ La disyuntiva entre si pertenecen a la política exterior de un estado o ya forman parte de la política interior también ha sido planteada por Brian Hocking de la siguiente forma: “En términos de la diplomacia intra-UE, parte del problema para la diplomacia de los estados miembros yace en la adaptación a una situación en la que las líneas de delimitación entre lo que todavía no es política ‘interior’ europea pero que ya no se considera política ‘exterior’ son cada vez más borrosas” (2004: 103).

manera a que se han transformado mucho respecto al significado usual del término” (2005c: 398).

En este apartado pretendemos definir y ordenar las relaciones que se establecen entre estados miembros de la Unión Europea. En primer lugar, nos adentraremos en el concepto de bilateralismo, para posteriormente concretar los principales aspectos de estas relaciones. Así, abordaremos el qué (tipologías), el para qué (funciones), el quién (actores) y con qué (instrumentos) de las relaciones entre estados de la Unión Europea.

3.3.1.- El concepto de bilateralismo

El concepto de bilateralismo ha sido poco estudiado por los teóricos de la integración europea y por los del análisis de la política exterior europea, que han preferido centrar su foco en los actores supranacionales, en las fuerzas transnacionales o en los movimientos políticos transnacionales (Cole, 2001: 22). En otras palabras, “las tradicionales teorías de la integración europea han tendido a ignorar las relaciones bilaterales, centrándose, en cambio, en las relaciones entre los estados miembros de la UE como un conjunto o en las instituciones centrales como unidades básicas de análisis”, con la excepción del análisis de la relación franco-alemana, tradicional motor de la integración europea (Smith y Tsatsas, 2002: 2).

Para una definición más precisa y detallada del concepto de bilateralismo⁸⁸, distinguiremos entre su significado formal y su significado sustantivo, inspirándonos en la distinción que Ruggie estableció para el concepto de multilateralismo (1993: 8). En el sentido formal del concepto, por bilateralismo se entienden las relaciones de cooperación que se establecen entre dos estados ya sea porque comparten unos intereses comunes, porque se disponen a tratar cuestiones que afectan a ambos o porque tienen la voluntad de coordinarse en sus políticas nacionales⁸⁹. La combinación entre

⁸⁸ Debemos diferenciar las relaciones bilaterales que se establecen dentro del marco de la UE y que toman la agenda europea como agenda de la cooperación bilateral, de aquellas relaciones bilaterales tradicionales entre dos estados con una agenda propia. Como ejemplo de este último caso estarían las relaciones anglo-españolas sobre la soberanía del peñón de Gibraltar, tema estrictamente bilateral y pretendidamente fuera de las negociaciones del marco de la UE.

⁸⁹ A pesar de que identificamos el bilateralismo como la relación cooperativa entre dos estados miembros de una organización internacional, podría darse el caso de una relación entre algunos pocos estados que fuera tan

estados nos puede mostrar el número global de relaciones bilaterales que se pueden desarrollar en el seno de la Unión Europea.

Figura 5. Expresión matemática de la combinación de relaciones entre estados miembros dentro de la UE

$$p = \frac{n(n-1)}{2} \quad \begin{array}{l} p = \text{n}^\circ \text{ de relaciones bilaterales posibles} \\ n = \text{n}^\circ \text{ de estados} \end{array}$$

Fuente: Jørgensen, 2004a: 19.

Así, en la Comunidad Europea de los Seis, podíamos encontrar hasta quince relaciones bilaterales posibles, mientras que en la UE de los Quince la cifra se multiplicaba hasta ciento cinco combinaciones y en la UE-28 llega hasta las trescientas setenta y ocho potenciales relaciones bilaterales.

En su vertiente sustantiva, el bilateralismo se entiende como una estrategia para conseguir una mayor influencia en el marco de la UE, estrategia cada vez más utilizada por los estados miembros, sobre todo a partir de la década de los noventa. Es más, “el bilateralismo hace una contribución vital para comprender cómo se llega a acuerdos basados en el intercambio de puntos de vista, en los contactos entre los socios y en la mejor comprensión sobre qué está en juego en el otro lado” (Smith y Tsatsas, 2002: 14). Los intercambios bilaterales formales e informales reducen las incertidumbres y contribuyen al entendimiento mutuo, que conduce a una atmósfera propicia para alcanzar el acuerdo. Principalmente, a través de una mayor fluidez y regularidad en las relaciones bilaterales, se intenta aumentar la confianza mutua, incrementar la previsibilidad de las políticas de cada uno y mejorar la solidaridad entre ambos.

intensa y regular como la bilateral. Este bilateralismo ampliado es definido por Miles Kahler (1992) como minilateralismo. De hecho, la única diferencia entre el bilateralismo y el minilateralismo es el número de miembros de dicha cooperación dentro de un marco más amplio: mientras que el bilateralismo se reduce a la cooperación a dos, el minilateralismo agrupa desde los tres miembros hasta las cooperaciones de todos menos uno de sus miembros. A través de este concepto, Kahler buscaba definir el liderazgo de las grandes potencias en las organizaciones multilaterales después de 1945, cuando la hegemonía estadounidense era ya muy significativa pero necesitaba de un núcleo duro para poder gobernar dichas instituciones, tanto en el ámbito militar como en el económico. Con el paso del tiempo, las organizaciones internacionales fueron aprendiendo las nuevas reglas del multilateralismo (mecanismos institucionalizados de participación, incorporación de todos los miembros en la toma de decisiones) y, por tanto, abandonaron esta estrategia como motor del avance multilateral (1992: 685).

Como ya hemos señalado, en el marco de la Unión Europea, el bilateralismo está experimentando un auge como estrategia para que los estados miembros encuentren, en las relaciones con sus socios comunitarios, más oportunidades para aumentar su influencia en el marco multilateral (Wallace W., 2005: 28-29). Este mayor activismo de las relaciones bilaterales se debe principalmente a dos motivos. Primero, la introducción de la mayoría cualificada en algunas políticas a partir del Acta Única Europea (1986). Segundo, el papel cada vez más central del Consejo Europeo en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, en detrimento de la Comisión Europea. Esto es, las actuales reglas del juego obligan a los estados miembros a buscar aliados para introducir cuestiones en la agenda de la UE, pero también para aprobar o rechazar la legislación al respecto. “Cambios en la toma de decisiones de la UE han hecho el bilateralismo mucho más importante que en el pasado. En las políticas de la PESC y en los asuntos de justicia e interior, [el bilateralismo] es más eficaz que la simple coordinación de las posiciones nacionales y puede servir como medio para asegurarse tener la fuerza suficiente en votos dentro del Consejo” (Tsatsas y Smith, 2002: 23). Aunque también es preciso señalar que la cooperación a través del método comunitario también puede ser más eficaz a través del bilateralismo, gracias a mecanismos más ‘blandos’ como el reconocimiento mutuo (*mutual recognition*) y la comparación de prácticas (*benchmarking*) (Smith y Tsatsas, 2002: 24).

Podemos afirmar que la estrategia del bilateralismo para conseguir ser más influyentes dentro de la UE ha sido una estrategia explícitamente adoptada por algunos estados durante las dos últimas décadas. Así, Julie Smith y Mariana Tsatsas inciden en que el gobierno laborista del Reino Unido, después del ejercicio de la presidencia semestral del Consejo de la UE en 1998, reconoció que para una cooperación más eficaz dentro de la UE es necesario un mayor entendimiento con los estados con los que se negocia⁹⁰. Otros estados se sumaron a esta estrategia, como por ejemplo Holanda, que en 1996 buscó en el ‘nuevo bilateralismo’ una estrategia para convertirse en un socio más

⁹⁰ En octubre de 1998, el primer ministro británico, Tony Blair, lanzó una nueva iniciativa conocida como “Step Change Initiative” con la cual pretendía intensificar las relaciones bilaterales dentro de la UE, incluyendo los estados candidatos; hacer revisión de las políticas y sus objetivos; y, utilizar la red de los partidos en el gobierno para promover las políticas europeas (Smith y Tsatsas, 2002: 27-28). Véase también: Wiessala y Edwards, 2000: 5.

importante en el entorno europeo⁹¹, y Bélgica que, después de la elección de Guy Verhofstadt en 1999 también optó por reforzar las relaciones bilaterales dentro de la UE (Smith y Tsatsas, 2002: 24).

El mapa de relaciones bilaterales cruzadas puede ser entendido como “bilateralismo múltiple”, concepto definido a principios de los años ochenta por Reinhardt Rummel⁹² (Wallace, 1985b: 461; Hocking, 2002: 7). La definición de este concepto nos aclara que se trata de un conjunto de relaciones bilaterales que se establecen entre estados de la CE/UE, a menudo basadas en el interés y dedicadas a una cuestión específica y, por tanto, cambiantes según en qué política incidan (Smith y Tsatsas, 2002: 17). Según Rummel, el bilateralismo múltiple puede tomar distintas formas: consultas entre la Comisión y los gobiernos nacionales, previas a la negociación de propuestas y con el objetivo de acercar posiciones; discusiones *ad hoc* entre gobiernos (físicamente en alguna capital o por teléfono) para coordinar su posición en un ámbito concreto y ser, por tanto, más fuertes ante la Comisión o en las reuniones del Consejo Europeo⁹³; coaliciones entre estados con un carácter más duradero y estructurado. En este sentido, estas reuniones bilaterales múltiples pueden reunir tanto a países con unos intereses similares y que por tanto se unen para defender sus intereses, como a adversarios, esto es, países con posiciones antagónicas o discordantes que se encuentran para buscar un acercamiento. En resumen, podemos afirmar, aún a riesgo de ser un poco simplistas, que el multilateralismo de la UE puede explicarse como un entramado de relaciones bilaterales de

⁹¹ El secretario de estado de asuntos exteriores holandés, Dick Benschop, planteó durante su mandato la importancia creciente del bilateralismo como forma para convertirse en un socio importante en la red europea (Bossaert y Vanhoonacker, 2000: 169). Para una crítica de la nueva política holandesa del bilateralismo véase: Bolkestein, Frits, “Extracts from William of Orange Conference 2000 Speech”, Delft, 22 de junio de 2000, Speech/00/236.

⁹² El origen del término ‘bilateralismo múltiple’ se debe a Reinhardt Rummel que en 1982 ya identificaba en la CE “la existencia de un flujo constante de contactos y encuentros que precedían y acompañaban las consultas de la Comisión y las sesiones del Consejo” (Wallace, 1985b: 460). Véase Rummel, Reinhardt (1982), *Zusammengesetzte Aussenpolitik: Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl am Rhein: N.P. Engel Verlag. Citado en Wallace, 1985b: 460. En este mismo sentido, Beate Kohler-Koch sostiene que, “utilizando el imaginario de las redes de gobernanza, la creciente importancia de las coaliciones que forman el núcleo en el proceso de integración refuerza la necesidad de la diplomacia bilateral dentro de un más amplio contexto multilateral” (Hocking, 2002: 7). Véase: Kohler-Koch, Beate, ‘Network governance within and beyond an enlarging EU’, Paper presented at the International Political Science Association Conference, Quebec City, August 2000. Citado en Hocking, 2002.

⁹³ Simon Bulmer y Wolfgang Wessels utilizaban este mismo término del bilateralismo múltiple para referirse únicamente a los contactos previos de preparación de los Consejos Europeos (1987: 50).

estados miembros que coordinan sus posiciones antes y durante las negociaciones multilaterales y formales propiamente dichas.

3.3.2.- Tipologías de relaciones bilaterales entre estados

Para hacer una clasificación del tipo de relaciones bilaterales que pueden establecerse entre estados miembros, debemos basarnos en algunas características definitorias, como el momento de establecimiento de la relación (antes o después de la creación del marco multilateral), su pervivencia en el tiempo, el objetivo a conseguir mediante el acercamiento bilateral o la intensidad de esta relación. Basaremos este apartado en los trabajos de varios estudiosos de la integración europea como Philippe de Schoutheete, Helen Wallace o Christophe Dupont, que han dedicado parte de sus investigaciones a ordenar los tipos de relaciones bilaterales que pueden darse dentro del marco de la Unión Europea.

Philippe de Schoutheete define las relaciones bilaterales como subsistemas y distingue tres tipos distintos. A saber:

- Este autor llama “Directorio” a un conjunto de actores que, estando dentro de una organización multilateral, se unen para ejercer un rol de liderazgo dentro de la organización; o, según sus propias palabras, “una alianza regular compuesta por los grandes estados miembros” (1990: 114). Por tanto, el autor, aún aceptando que el liderazgo de la UE debe venir de la mano de los estados grandes, reconoce que, de hecho, no existe ninguna alianza permanente de este tipo. Stephan Keukeleire completa esta definición con dos características más: el carácter permanente y el hecho que las decisiones de este subsistema comprometen al resto de socios de la organización multilateral (2001: 77). De forma similar, Catherine Gégout define un directorio como un “grupo líder en el proceso de toma de decisiones de la UE cuyas decisiones afectan a los intereses de otros estados miembros sin que sea necesaria su propia

participación” Y, continúa, “su autoridad es plenamente aceptada por los estados pequeños de la UE⁹⁴” (2002: 332).

- Schoutheete prevé también la posibilidad de que exista un subsistema creado con anterioridad a la organización regional y que mantenga el vínculo previo, consiguiendo incluso estrechar más la relación entre ellos con el objetivo de defender y coordinar sus posiciones comunes dentro de la nueva organización regional. Un ejemplo parcial de esto podría ser el caso de la unión económica del Benelux.
- Finalmente, el autor alude a los subsistemas formados por un conjunto de actores que quieren avanzar más rápidamente en un área específica sin tener que esperar a los más reticentes. Schoutheete cita, para este caso, la Europa de la geometría variable o la de las dos velocidades⁹⁵.

Philippe de Schoutheete continúa su análisis presentando las principales características de estos subsistemas. En primer lugar, el subsistema tiene que estar basado en una *relación especial* entre los estados participantes. Por relación especial, Schoutheete entiende que ésta debe ser más profunda e intensa que las que se mantienen con el resto de estados miembros de la organización regional. La segunda característica del subsistema es la *duración*. La relación entre los estados participantes de un subsistema tiene que ser larga en el tiempo, en la medida en que sus objetivos son a largo plazo. La *formalización de la relación* entre los estados del subsistema mediante un acuerdo escrito es la tercera de sus características. Aunque esta condición no es imprescindible para el funcionamiento de un subsistema, una mínima organización, aunque no disponga de una base legal, resulta un

⁹⁴ Keukeleire va más allá cuando plantea que “se puede incluso afirmar que el fenómeno del directorio podría ser bienvenido por la UE en su conjunto y por los estados miembros que no están implicados, si las iniciativas del directorio fomentan los objetivos de la UE y refuerzan la seguridad del conjunto de la UE” (2001: 83).

⁹⁵ A título de ejemplo, las experiencias por excelencia de la Europa de las dos velocidades son los acuerdos de libre circulación de Schengen y la Unión Económica y Monetaria. Asimismo, la definición de Philippe de Schoutheete nos recuerda a las cooperaciones reforzadas, instrumento de la UE creado por el Tratado de Ámsterdam y reformado por el Tratado de Niza que permite que algunos estados miembros avancen en aquellos ámbitos que deseen, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones y restricciones previstas en el mismo tratado, sin tener que esperar a los estados más reticentes. El Tratado de Lisboa previó también que las cooperaciones reforzadas se pudieran aplicar al ámbito de la defensa, bajo el nombre de cooperaciones estructuradas permanentes.

instrumento útil para asegurar que la relación sea estable y disponga de canales regulares de comunicación. La cuarta característica es su *efectividad*. Un subsistema debe tener cierta capacidad de influencia sobre la organización regional y sobre los resultados de la misma. Finalmente, la última característica del subsistema es el *grado de aceptación*. La existencia del subsistema debe ser conocida, tolerada y aceptada por el resto de miembros de la organización (Schoutheete, 1990: 108).

Con esta definición de las tipologías y características del subsistema, Philippe de Schoutheete no se limita a la descripción de las relaciones bilaterales sino que también prevé la cooperación de unos pocos estados, pero siempre dentro de los cánones de la regularidad y la intensidad de las relaciones bilaterales. Los subsistemas, según Schoutheete, “ofrecen ventajas obvias en el juego multilateral, en cuanto a mayor influencia y más oportunidades de conseguir mejores acuerdos”, aunque reconoce que éstos ocurren raras veces debido a que “existe un precio a pagar: las opciones son más limitadas y los compromisos previos tienen que hacerse con el aliado privilegiado” (1990: 121). Así, el subsistema se convierte en un instrumento efectivo para maximizar las oportunidades de éxito de una opción, si bien la necesidad de obtener cierto reconocimiento por parte del resto de estados aumenta, en cierto modo, la presión y limita las oportunidades de conseguir resultados.

De forma distinta, Helen Wallace, en un trabajo sobre las relaciones bilaterales entre Francia, Alemania y el Reino Unido (1986), nos presenta una interesante categorización sobre las relaciones bilaterales que estos países pueden establecer entre ellos. Veámoslas por orden de menor a mayor intensidad:

- Una relación bilateral basada en el diálogo es, según Helen Wallace, cuando “dos gobiernos se comprometen a un diálogo basado simplemente en transacciones que, directa o indirectamente, real o potencialmente, tienen lugar entre ambos” (1986: 136).
- Una relación bilateral más estrecha es cuando “dos gobiernos están *condenados* a consultarse y a cooperar dado que el volumen y la complejidad de transacciones entre los dos estados es tal que los gobiernos tienen que evaluar explícitamente la relación bilateral” (Wallace, 1986: 136). Esta intensidad en las relaciones puede ser debida al hecho de ser países colindantes, a su

interdependencia económica, o a vínculos culturales o históricos, además de, por supuesto, al hecho de formar parte de una misma organización internacional y/o regional.

- Y una tercera categoría en la intensidad de las relaciones bilaterales es la de ‘relación especial’, por la cual “los gobiernos elevan sus relaciones a un nivel privilegiado” (Wallace, 1986: 137). Para este tipo de relaciones es necesario que ambos estados estén en una situación de paridad, que establezcan la relación con un carácter exclusivo y que compartan objetivos estratégicos y perspectivas a largo plazo acerca de qué que debe suponer la relación bilateral en su política exterior nacional. Alex Danchev va más allá en la definición de una ‘relación especial’, presentando una caracterización más detallada⁹⁶. En concreto son diez las características de una relación especial, según este autor: transparencia, informalidad, generalidad, reciprocidad, exclusividad, clandestinidad, formalidad, permanencia, potencialidad y calidad de mito (1996: 743). Entre nosotros, debemos hacer mención a la definición de ‘relación especial’ que proporciona Michal Natovski:

“Por relación especial entendemos una *categoría analítica de las interacciones bilaterales entre dos actores internacionales, particularmente estados*; esta relación existe en el *contexto externo* como parte de la estructura del sistema internacional, y en el *contexto interno* del sistema nacional de la política exterior; la relación está fundamentada, mantenida y reproducida a partir de un *sentido compartido de proximidad de intereses e identidades* percibidos por los actores decisivos en la dirección de la acción exterior del Estado (sean conjuntamente o por separado, las individualidades, élites o sociedades); la relación especial demuestra *capacidad de adaptación*, de tal manera que por su durabilidad se convierte en un elemento estable de la realidad internacional

⁹⁶ A pesar de que el análisis de Alex Danchev se centre básicamente en la relación especial que existió y existe entre los Estados Unidos y el Reino Unido y de una forma más secundaria entre la potencia norteamericana y otros aliados importantes como Israel, Canadá o Japón, la caracterización que éste nos presenta sobre una relación especial puede sernos útil a la hora de analizar las relaciones bilaterales que pueden desarrollarse entre estados miembros de la Unión Europea.

de la que forma parte y que puede llevar a la creación de una *comunidad* compuesta por dos estados⁹⁷ (énfasis original) (2006: 25).

A pesar de estas distinciones, es preciso reconocer que la jerga comunitaria habitual utiliza otros conceptos como el de ‘alianza’, que sirve para definir la cooperación entre estados sobre alguna cuestión concreta de la agenda europea, o el de ‘eje’, que se utiliza para explicar una relación más bien especial entre dos estados, siendo en este sentido el eje franco-alemán el ejemplo más recurrente, así como la denominación de cumbres para aquellos encuentros entre jefes de Estado y/o gobierno de dos estados. De este modo, la tabla 4 ordena tanto la tipología académica ya presentada como la jerga comunitaria utilizada habitualmente en los ámbitos político y periodístico para arrojar cierta luz a la diversidad de tipologías e intensidades en las relaciones entre estados de la CE/UE:

⁹⁷ Asimismo, Natorski atribuye tres rasgos imprescindibles a las interacciones internacionales para que éstas puedan ser consideradas como ‘relaciones especiales’: “a) la cooperación armoniosa sustentada por los patrones de conducta basados en el compromiso; b) la intensidad de las interacciones en diferentes dimensiones y sectores; y, c) la durabilidad de las interacciones” (2006: 30-31).

Tabla 4. Comparación de las distintas tipologías de relaciones entre estados miembros de la UE

Clasificación por Subsistemas Philippe de Schoutheete	Clasificación según la intensidad de las relaciones bilaterales Helen Wallace	Jerga comunitaria habitual
	Diálogo	Cumbre bilateral a nivel de jefes de Estado y/o gobierno
Subsistema basado en la coordinación de posiciones comunes	Consulta y transacción regular motivada por factores económicos, culturales, históricos...	Alianza
Subsistema con el objetivo de avanzar en un área específica más rápidamente		
Directorio ⁹⁸	Relación especial	Eje

Fuente: Elaboración propia a partir de Schoutheete, 1990 y Wallace, 1986.

3.3.3.- Funciones de las relaciones bilaterales entre estados

De una forma general y a primera vista, las relaciones entre dos estados se intensifican por dos motivos muy sencillos: o bien porque comparten una misma visión del proceso de construcción multilateral, en este caso europeo, en el que participan; o bien porque tienen unos intereses similares en un ámbito concreto de actuación. El hecho de tener un mismo enfoque sobre la Unión Europea y cooperar en muchos de los ámbitos de coordinación multilateral ocurre raras veces y es más habitual encontrar ejemplos de relaciones bilaterales en ámbitos muy determinados, provechosos para ambos. Helen Wallace va más allá cuando constata que las coaliciones de estados que se establecen dentro de la Unión Europea sólo pretenden alcanzar tres objetivos muy precisos: maximizar las compensaciones en temas particulares, maximizar las compensaciones en un abanico de temas vinculados o condicionar el *milieu* de las negociaciones (1985b: 463).

⁹⁸ Situamos a la tipología de directorio al mismo nivel que relación especial o eje, a pesar de que algunos autores situarían al directorio dentro de la definición de grupos informales, puesto que no se trata de una fórmula necesariamente bilateral. Sin embargo, las definiciones de directorio procedentes mayoritariamente de *practitioners* no tienen en cuenta el carácter permanente y la agenda multitemática que Schoutheete preveía.

De forma distinta aunque no contrapuesta a Helen Wallace, nos disponemos en esta tesis a distinguir tres funciones básicas del bilateralismo dentro del marco de la UE:

- Intercambio de información entre estados y apoyo mutuo en la gestión a nivel nacional de un tema europeo⁹⁹.
- Impulso bilateral sobre la definición de cuestiones concretas de la agenda de la UE (que podrían desencadenar en una posterior cooperación multilateral o en un avance más rápido de la cooperación entre estados sin acudir a los tradicionales mecanismos comunitarios).
- Cooperación bilateral para la defensa del interés nacional (de uno o de ambos estados).

El análisis de estas funciones del bilateralismo nos plantea la disyuntiva existente en la política exterior de un estado entre el interés nacional (permanente y consustancial a la política exterior del Estado) y los objetivos o prioridades de un gobierno (que pueden sufrir variaciones en su planteamiento o en su nivel de importancia). Como apuntábamos en el anterior capítulo, las características del interés nacional son su objetividad y su permanencia¹⁰⁰. En este sentido, la distinción de Rafael Calduch entre fines y objetivos de la política exterior nos es plenamente útil. Mientras que el autor describe los fines (entiéndanse como sinónimo de los intereses nacionales), como “una serie de resultados generales que se aspiran a lograr o se intentan mantener durante largos periodos de tiempo y respecto de los cuales un estado está dispuesto a movilizar sus principales recursos”, los objetivos son “aquellos resultados, concretos y particulares, que se pretenden alcanzar o mantener, a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores” (2003: 45-46). Es decir, más allá de los intereses nacionales, los cuales son defendidos substancialmente por todos los gobiernos de un estado (sea cual sea el partido político en el poder), cada gobierno puede fijar prioridades distintas en política exterior al gobierno precedente.

⁹⁹ Como veremos en los capítulos más empíricos, nos estamos refiriendo al apoyo que un estado puede dar a otro cuando éste debe afrontar la gestión de la presidencia semestral del Consejo o durante la campaña electoral previa a la celebración de un referéndum para aprobar un tratado europeo.

¹⁰⁰ Véase el apartado 2.4.3.

Aplicando esta diferenciación entre interés nacional y prioridades gubernamentales en las funciones ya descritas del bilateralismo, podemos identificar que mientras que, en el intercambio de información y apoyo mutuo entre dos estados y en el impulso de cuestiones de la agenda de la UE, la cooperación bilateral se desarrolla para lograr la consecución de las prioridades de los gobiernos, la preocupación por el interés nacional sólo emerge en aquellas cuestiones de la agenda europea en las que, directa o indirectamente, lo que está en juego es el poder (por ejemplo, institucional o la lucha por los recursos económicos).

3.3.4.- Actores de las relaciones bilaterales entre estados

Como bien es sabido, los gobiernos, máximos representantes del Estado y responsables de las relaciones bilaterales con otros estados, no son actores unitarios, por lo que encontramos distintos niveles de interacción entre estados. En este sentido, el proceso de integración europea ha permitido una profundización de las relaciones bilaterales intra-UE a la vez que un cambio en los participantes gubernamentales de estas nuevas relaciones. Podemos establecer cinco niveles de actores participantes, en las relaciones bilaterales que se establecen entre estados miembros de la Unión:

- Jefes de Estado y/o de gobierno: Los encuentros entre jefes de Estado y/o de gobierno han ido tomando un papel creciente en el proceso de integración europea, en parte debido a la institucionalización de los Consejos Europeos. Hoy se puede llegar a hablar de una presidencialización de las relaciones exteriores (europeas) del Estado.
- Ministerios de asuntos exteriores¹⁰¹: La Unión Europea ha modificado las funciones de los ministerios responsables de los asuntos exteriores de aquellos estados que son miembros de esta organización regional. Tradicionalmente, estos ministerios eran los únicos responsables de los asuntos exteriores y portavoces de los intereses del Estado en este ámbito; sin embargo,

¹⁰¹ Los ministerios de asuntos exteriores de los estados miembros tienen en su organigrama a distintos, y muy variados, departamentos responsables de las relaciones bilaterales con los estados europeos, y por tanto también con los estados ya miembros de la UE. Estos departamentos funcionan, normalmente, de forma independiente de aquellos dedicados a los asuntos europeos (Spence, 1999a: 251).

a día de hoy se han convertido en los coordinadores de los asuntos relacionados con la UE, tanto en su participación en los procesos comunitarios como en las relaciones bilaterales con el resto de estados miembros. En otras palabras, el hecho de que muchos, por no decir todos, los ministerios del gobierno participen en los temas relacionados con la Unión ha estrechado el campo de acción de los ministerios de asuntos exteriores. Al dedicar más tiempo a coordinar a los distintos ministerios en todo aquello que afecta a la UE, los ministerios de exteriores han conseguido una mayor influencia en la política doméstica, ya que deben llegar a un acuerdo entre todos los ministerios para presentar una posición coherente ante las instituciones comunitarias y el resto de socios europeos. Muchas veces se ha afirmado que los temas de la agenda europea ya no pueden ser considerados como política exterior, y prueba de ello es el cambio de ministerio en la responsabilidad final de dichas cuestiones. Sin embargo, cabe apuntar que, de vez en cuando, los ministerios de exteriores recuperan su protagonismo en asuntos excepcionales como pueden ser la negociación de un nuevo tratado (a pesar de que finalmente son los jefes de Estado o de gobierno los que firman el acuerdo) o de la ampliación de la UE, y en estos casos vuelven a ser necesarias unas relaciones bilaterales fluidas entre los ministros de exteriores de la UE¹⁰² (Spence, 1999b: 352).

- Representaciones permanentes de los estados miembros ante la Unión Europea: Las embajadas de cada estado miembro en Bruselas funcionan como representación nacional ante las instituciones comunitarias y forman parte del cuerpo diplomático de los ministerios de asuntos exteriores. Asumen funciones de defensa de los intereses nacionales en las negociaciones, de interacción con los representantes de otros estados miembros, de comunicación de la posición nacional así como de coordinación de las políticas y procedimientos con las instituciones europeas. Actúan más bien como *lobby* permanente nacional influyendo sobre la capacidad de propuesta de la Comisión, obteniendo información

¹⁰² Un ejemplo digno de mención fue la reunificación de Alemania en 1990, cuando se negoció entre los estados miembros las medidas de transición aplicables a la República Democrática Alemana propuestas por la Comisión Europea.

de primera mano de las propuestas realizadas y participando en las pre-negociaciones (Spence, 1999a: 254).

- Embajadas: El contexto de la Unión Europea ha cambiado sustancialmente el papel de las embajadas entre estados miembros, si bien ello no hace pensar en su desaparición. Según David Spence, “dentro de una Unión Europea ampliada, el rol de las embajadas bilaterales está en un declive estructural, ya que su trabajo es realizado por otros, y se están transformando en la infraestructura necesaria en el exterior para facilitar visitas entre la realeza o los jefes de Estado” sin ser requeridas para otras funciones más substanciales debido a la ‘domesticación’ de la política exterior y de la relacionada con la UE (1999a: 265). A diferencia de este autor, Alasdair Blair señala que las embajadas juegan un papel importante en la fase de pre-negociación aportando información sobre el país así como también participan en una fase posterior avanzando las posiciones negociadoras de otros estados miembros (2004: 203). En un sentido similar, el embajador alemán Karl Th. Paschke, en un informe del año 2000 sobre la vigencia de las embajadas alemanas en las quince capitales europeas, sostenía que estas embajadas no han quedado tan obsoletas, pero sí que han asumido tareas distintas a las tradicionales de una embajada, tales como la diplomacia pública¹⁰³, pero también las misiones diplomáticas permanentes responsables de coordinar temas específicos con los gobiernos del país en cuestión, así como el encaje de estas cuestiones en un marco más amplio de las relaciones bilaterales.

- Ministerios sectoriales: Como ya hemos indicado, los ministerios han ido ganando cierto margen de maniobra a la hora de negociar directamente tanto con las instituciones comunitarias, sin pasar por el ministerio de asuntos exteriores nacional, como con los ministerios homónimos con los cuales pueden coordinar ciertas acciones políticas. En

¹⁰³ Para el embajador alemán, las embajadas en las capitales europeas tienen una función de comunicación y mediación de las posiciones alemanas en la Unión no sólo con el gobierno del país sino también con el parlamento, la prensa nacional, los partidos políticos, el mundo empresarial, la sociedad civil y el mundo académico y cultural. Para este autor, es necesario que estas embajadas establezcan una red de contactos con toda la sociedad del país en cuestión con el objetivo de generar interés y comprensión tanto en los asuntos europeos como en los bilaterales (Paschke, 2000: 5).

aquellas áreas de competencia exclusiva de la Comunidad Europea, los contactos se hacen directamente con la Comisión Europea.

En suma, la estructura de actores que participan en las relaciones bilaterales ha cambiado sustancialmente debido a la participación de los estados en la construcción europea. Es incorrecto sostener que la reducción de funciones de las embajadas bilaterales en la Europa comunitaria sea una muestra más de la extinción de la diplomacia bilateral¹⁰⁴. El bilateralismo se ha transformado y prueba de ello son las palabras de David Spence que resume estos cambios y la necesidad de una redefinición:

“Las formas tradicionales del bilateralismo han ido disminuyendo en paralelo a la ampliación del número de ministerios que con responsabilidades en los asuntos europeos así como en paralelo a la creciente percepción de que la política europea no puede ser vista como ‘política exterior’”. (...) “El desafío crucial para los ministerios de exteriores radica en que el crecimiento de la complejidad de las relaciones bilaterales entre estados se ha sucedido sin que éstos ejercieran la función de ‘guardián’ de dichos contactos y, por tanto, esto ha conllevado una disminución en su papel” (1999a: 253).

3.3.5.-Instrumentos de las relaciones bilaterales entre estados

Algunos estados miembros de la UE han desarrollado instrumentos específicos para mantener y profundizar las relaciones bilaterales entre ellos. Podemos identificar cinco de ellos:

- La institucionalización de un cargo político responsable de las relaciones bilaterales entre dos estados. Se trata de una figura creada *ad hoc* dedicada exclusivamente a la coordinación de políticas entre el gobierno que lo ha establecido y otro gobierno que, en paralelo, también ha creado la misma figura. Un cargo de este calibre, dependiente del ministerio de asuntos

¹⁰⁴ Jørgensen, Knud Erik, *PoCo: The Diplomatic Republic of Europe*, manuscrito no publicado. Citado en Spence, 1999a: 265.

exteriores, simboliza el carácter de relación especial que se ha establecido entre los dos estados en cuestión¹⁰⁵.

- Las reuniones periódicas a nivel de jefes de Estado y/o de gobierno. A menudo llamadas cumbres, este tipo de reuniones son el instrumento más habitual para unas relaciones bilaterales importantes para los dos gobiernos. Tienen un carácter anual o semestral, y en ellas participan numerosos ministros (dependiendo de la agenda de la reunión).
- Los encuentros regulares a nivel de ministros. Lideradas desde el ministerio de asuntos exteriores y con la participación de algunos de los máximos representantes de otros ministerios, estas reuniones pueden desarrollar una agenda bilateral substancial, aunque el hecho de no estar apoyada a nivel de jefes de gobierno le dé un carácter más secundario que los instrumentos ya presentados. Sin embargo, estos encuentros (en algunos casos llamados seminarios) pueden servir como complemento a las relaciones regulares a nivel de jefes de gobierno y por tanto, reforzar, si cabe aún más, unas relaciones ya de por sí fluidas.
- Las reuniones extraordinarias a nivel de jefes de gobierno. Estas reuniones son, a menudo, convocadas para dar respuesta a algún tema de urgencia de la agenda internacional y, por tanto, no inciden en la agenda bilateral. Sin embargo, podría darse el caso de que dos estados, vecinos o no, compartan el interés por un tema concreto y que decidan coordinarse solamente en dicha política. En este caso, no sería necesario una regularidad de reuniones sino sólo desarrollar a nivel político la coordinación del tema en cuestión y mantener cierto seguimiento.
- Los encuentros en el marco de otras organizaciones multilaterales. Las reuniones de la OTAN, el G-7 o Naciones Unidas, por ejemplo, pueden ser un buen momento para mantener reuniones entre líderes de dos países, sin necesidad de los formalismos que comportan las reuniones bilaterales oficiales.

¹⁰⁵ Un ejemplo de esta figura es la creación por parte de Francia y Alemania, en ocasión del 40º aniversario del Tratado del Elíseo en enero de 2003, de un secretario general para la cooperación franco-alemana en cada país.

Como hemos visto, el bilateralismo ha cambiado parte de sus funciones e instrumentos con la adhesión de un estado en la Unión Europea. Sin embargo, continúa siendo un elemento importante en la política exterior de un país, ya que de ello dependen las relaciones no sólo con sus vecinos sino también con el resto de estados miembros. La Unión Europea ha ofrecido un nuevo marco de relación en el que los contactos bilaterales, si cabe, se han hecho más necesarios para poder avanzar en el proceso conjunto de integración europea.

3.4.- Los grupos informales de estados dentro de la Unión Europea

La cooperación entre sólo unos cuantos miembros de una organización multilateral para avanzar un tema de interés común es un hecho bastante habitual. El buen funcionamiento de cualquier institución intergubernamental depende de la construcción de grupos informales de estados que, a la vez, se construyen a través de unas relaciones bilaterales fluidas entre los miembros de la organización. El propósito de dichas relaciones es, “más allá de reunir y transmitir grandes cantidades de información que puede conseguirse a través de otras vías, proporcionar detallados análisis e interpretaciones de la posición que cada estado miembro adopta en cuestiones políticas específicas” (Hocking, 2004: 98). Así, una vez establecida la posición de cada miembro, la negociación para la formación de coaliciones es más fácil y atractiva. Stephan Keukeleire reconoce que la cooperación en organizaciones internacionales compuestas por muchos miembros requiere de estratagemas institucionales que combinen la necesidad de una participación más amplia con la necesidad de jerarquizar el papel de los estados ante algunos asuntos de la agenda europea e internacional (2001: 82). Es decir, en momentos de crisis o en cuestiones espinosas como pueden ser negociaciones diplomáticas, el recurso a pequeños núcleos de estados para conseguir cierto avance puede convertirse en recurrente.

La formación de estos grupos vinculados, directa o indirectamente, a la Unión Europea o a otras organizaciones internacionales¹⁰⁶, puede explicarse por distintos motivos. Por un lado, el cada vez mayor número de estados miembros de la UE dificulta el consenso necesario para poder llevar a cabo una acción eficiente, rápida y coherente. Por el otro, el mismo proceso de integración europea, es decir, el aumento de competencias europeas, genera una organización cada vez más compleja (Hill, 2006; Keukeleire, 2006). Ante tales cambios, según Jochen Prantl, estos “grupos informales de estados son un medio para generar un proceso de adaptación (incremental) capaz de dar respuesta a condiciones estructurales alteradas” o, dicho de otro modo, resulta ser un “elemento estabilizador para las instituciones internacionales en transición” (2005: 588). No es que pretendamos apuntar que la Unión Europea se encuentra en transición, sino que los cambios producidos en su interior (ampliación y profundización) fuerzan una *contradictio in terminis*: una mayor demanda (propia y de actores terceros) de acción por parte de la Unión Europea, ya sea a nivel interno como en la escena internacional, a la vez que una mayor dificultad en generar el consenso necesario para poder actuar de forma unitaria.

Sin duda, el ámbito de la política exterior europea es donde más se ha utilizado el recurso de los grupos informales de estados miembros a la hora de avanzar en un tema concreto de la agenda europea. Es por ello que muchos de los conceptos a los que haremos referencia en este apartado tratan específicamente a la Unión Europea como actor internacional. La denominación de este tipo de cooperación no ha sido homogénea. Algunos la han llamado coaliciones (o coaliciones de voluntarios); otros han usado el término de diplomacia interna o el de grupos de discusión. Vayamos definición a definición.

Christophe Dupont define las coaliciones como “esfuerzos cooperativos para la consecución de objetivos a corto plazo y sobre cuestiones específicas” (1994: 148). Otros autores las han caracterizado como un grupo, deliberadamente constituido, que interactúa de forma independiente de cualquier estructura formal y que tiene unos objetivos temáticos internos definidos, requiriendo

¹⁰⁶ Esta práctica es también común en otras organizaciones internacionales como, por ejemplo, Naciones Unidas (Prantl, 2005).

de la acción concertada de sus miembros” (Stevenson, Pearce y Porter, 1985: 261). Siguiendo con el análisis de Dupont, éste distingue cinco tipos de coaliciones (1994: 160):

- Tipo I: Son grupos amplios, formados normalmente por un núcleo duro y un número variable de miembros más o menos cercanos en lo que se refiere a las cuestiones clave de cooperación. Disponen de gran habilidad para crear mayorías, gracias a, por un lado, la voluntad política para cooperar, y por el otro, las capacidades de liderazgo, de bloqueo de otras coaliciones y de actuación como mediadores con otros grupos.
- Tipo II: Denominados como grupos intra-bloque, este tipo de coaliciones pueden ser el resultado, o bien de estructuras preexistentes al marco multilateral, o bien de una acción coordinada observable, tanto en cuestiones específicas como más globales. Además, se caracterizan porque su duración es variable.
- Tipo III: Se trata de coaliciones establecidas para cuestiones específicas. Son ocasionales, oportunistas y cambiantes.
- Tipo IV: Los alineamientos oportunistas y las alianzas tácticas se caracterizan por no tener una coordinación específica. Consisten en encuentros casuales de posiciones similares u oportunidades tácticas temporales.
- Tipo V: Grupos formados por actores externos. Influencia de actores individuales para cambiar el orden de los hechos.

De forma similar, Roy H. Ginsberg abunda en esta definición ampliándola con el calificativo de coalición de voluntarios (*coalition of the willing*)¹⁰⁷. Haciendo referencia sólo a la realidad europea, este autor lo define como “un subconjunto de miembros de la UE que desean llevar a cabo una acción [en la esfera internacional] en ausencia de unanimidad en el seno de la UE” (2001: 28).

¹⁰⁷ La expresión ‘coalición de voluntades’ (*coalition of the willing*) se ha utilizado normalmente para referirse a grupos de estados que actúan militarmente fuera de la jurisdicción de los mandatos de las Naciones Unidas. La expresión se generalizó cuando la Administración estadounidense del presidente George W. Bush la utilizó para referirse al grupo de gobiernos que apoyaron política o militarmente el ataque a Irak en 2003.

Compartimos con Ginsberg la constatación de que las progresivas ampliaciones y la cada vez más compleja estructura de la UE han ido dificultando progresivamente el consenso en algunas de las acciones de política exterior europea, haciendo necesario, por tanto, una mayor flexibilidad en la toma de decisiones para fortalecer la presencia internacional de la Unión¹⁰⁸. Es más, las coaliciones de unos pocos estados que actúan en nombre de la UE (y, por consiguiente, en nombre de todos sus miembros) se fundamentan tanto en la insuficiente presencia internacional de la UE en el ámbito en cuestión, como en el hecho de que el resto de estados tampoco gozan de las capacidades necesarias (o el estatus) para legitimar su actuación en la arena internacional.

El concepto de diplomacia interna o intra-europea, desarrollado por Stephan Keukeleire y Jozef Bátor, entre otros, viene a explicar las relaciones mutuas entre estados miembros de la Unión Europea como un elemento más de la estructura diplomática de la política exterior europea. Además de la diplomacia interna, que es el tipo de diplomacia que aquí nos interesa, Keukeleire distingue otros dos tipos: la ‘diplomacia tradicional’, formada por aquellos instrumentos diplomáticos desarrollados en el segundo pilar de la UE; y, la ‘diplomacia estructural’, consistente en las distintas estrategias y formas de relación con otras regiones del mundo con el objetivo de promover cambios a largo plazo (2003: 31-32). Como afirmara este autor,

“La importancia de la diplomacia tradicional dentro del marco de la UE no implica que la diplomacia nacional tradicional no juegue ya su papel. Dentro de la UE y de los mecanismos de PESC/PESD, los contactos diplomáticos bilaterales continúan siendo esenciales para la formación de las requeridas mayorías o el consenso, para la formulación de compromisos dentro del Consejo, y para la definición y reconciliación de los, algunas veces contradictorios, intereses y sensibilidades” (2003: 35).

¹⁰⁸ En este sentido, el proceso de toma de decisiones de la UE ya ha avanzado hacia una mayor flexibilidad a través de la abstención constructiva (un estado miembro se abstiene de votar una decisión declarando que no contribuirá a la decisión y aceptando que la decisión comprometa a la UE en su conjunto). Esta posibilidad se introdujo mediante el Tratado de Ámsterdam en un nuevo artículo 23 del Tratado de la Unión Europea (artículo 31 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea modificada por el Tratado de Lisboa).

Abundando en el concepto de diplomacia intra-europea, Diane Stone lo ha definido como una estructura de red (*networks*) en la que se suceden:

“Un conjunto de relaciones relativamente estables que tienen una naturaleza no-jerárquica e interdependiente vinculando entre sí a distintos actores que comparten intereses respecto a alguna política y quienes intercambian recursos para reivindicar dichos intereses compartidos aceptando que la cooperación es la mejor forma para conseguir objetivos comunes”¹⁰⁹.

Por su parte, Jozef Bátora da respuesta al porqué la Unión Europea ha modificado sustancialmente las funciones de la diplomacia. Según este autor, la integración europea ha comportado que los estados miembros abandonaran progresivamente “sus tradicionales preocupaciones por la seguridad nacional” y dirigieran los esfuerzos hacia “una mayor cooperación sectorial y funcional entre administraciones nacionales” (2005: 53). Esto es, la máxima prioridad de la diplomacia bilateral ha pasado de ser la gestión del conflicto al impulso de la cooperación. Por otro lado, la diplomacia interna de la UE también cumple una función en la diplomacia nacional de los estados, ya que no sólo está pensada para influir en una situación exterior sino también doméstica, al utilizar estos instrumentos para “tomar la iniciativa, no sólo porque quieran influir en la cuestión en concreto sino también porque quieren evitar que otro estado miembro formule sus propias propuestas al respecto o porque quieren evitar conflictos de intereses entre estados miembros” (Keukeleire, 2003: 33).

Finalmente, Catherine Gégout, en un análisis sobre el quinteto¹¹⁰, identifica los diversos grupos de discusión que, sobre política exterior de la UE, se establecen entre los estados miembros. El siguiente cuadro resulta muy útil a la hora de ordenar y clasificar las distintas formas que puede

¹⁰⁹ Stone, Diane (1997), “Networks, second track diplomacy and regional co-operation: the role of Southeast Asian Think-Tanks”, Paper presentado en la 38th International Studies Association Convention, Toronto. Citado en Hocking, 2004: 104.

¹¹⁰ El quinteto es un grupo informal formado por Francia, el Reino Unido, Alemania, Italia y los Estados Unidos que mantienen conversaciones regulares sobre las relaciones de la UE con los Balcanes, aunque la agenda puede también recoger las relaciones de la UE con otras partes del mundo (Gégout, 2002: 332).

tomar un grupo de discusión dentro de la UE (grupo oficial y no oficial; dentro y fuera del marco de la UE).

Tabla 5. Tipología de grupos de discusión sobre asuntos de política exterior de la UE

Grupo de discusión oficial	Grupo de discusión no oficial		
	<i>Dentro del marco de la UE:</i> Grupos aceptados	<i>Fuera del marco de la UE</i> Grupos no aceptados	
Consejo de asuntos generales			
Comité Político y de Seguridad	Grupos bilaterales (Francia y el Reino Unido; Italia y el Reino Unido; Francia y Alemania)	Grupo conocido	Grupo no conocido
Grupos de trabajo	Grupos multilaterales (los estados ‘Grandes’)	Grupo de contacto	Quinteto

Fuente: Gégout, 2002: 337.

Dejando a un lado los grupos de discusión oficiales, Catherine Gégout plantea que existen grupos no oficiales tanto dentro del marco de la UE (relaciones bilaterales y multilaterales), como fuera de la UE (grupos conocidos o no conocidos). Las diferencias entre estos grupos es que los no oficiales dentro del marco de la UE “son aceptados por la mayoría de estados miembros y las instituciones de la UE, y que tanto los primeros como los segundos pueden crear este tipo de grupos” mientras que los grupos creados al margen del marco de la UE “no son aceptados por la mayoría de los estados miembros ni instituciones de la UE, y estas últimas no participan normalmente en estos grupos – tanto si se han hecho públicos como si son desconocidos” (Gégout, 2002: 337).

Ciertamente, la realidad europea nos muestra la importancia creciente de este tipo de grupos informales en la construcción de la política exterior europea. Algunos de los ejemplos más notorios de los grupos informales que se han formado tanto dentro de la UE como con la participación de algunos estados miembros ilustran la magnitud del caso¹¹¹: El grupo de contacto para Bosnia¹¹², el

¹¹¹ William Wallace, a principios de la década de los ochenta y en el período de desarrollo de la Cooperación Política Europea, ya identificó el establecimiento de grupos más pequeños, normalmente los grandes, para desarrollar tareas específicas y tener discusiones estratégicas con actores terceros. Algunos de los ejemplos

grupo informal de contacto sobre Afganistán¹¹³, el grupo sobre la República Democrática del Congo¹¹⁴, el núcleo duro de la UE sobre Somalia¹¹⁵, el quinteto, o el grupo UE-3 para Irán¹¹⁶.

3.5.- Visión comparativa de las relaciones bilaterales y los grupos informales que se pueden establecer dentro de la Unión Europea

A modo de cierre de este capítulo, presentamos la siguiente tabla que compara las dos vías analizadas de interacción entre estados miembros y sintetiza las cinco principales características de cada una.

que Wallace presenta de ese momento son el grupo de contacto de Namibia, que reunía a los Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia y el Reino Unido a principios de los ochenta para consultarse y concertar posiciones sobre la evolución de Sudáfrica, o las reuniones secretas entre los tres grandes europeos y Estados Unidos justo después de la invasión de Afganistán a principios de 1980 (1983: 13-14).

¹¹² El grupo de contacto para Bosnia, creado en 1993-94, estaba formado por Francia, Alemania, el Reino Unido, los Estados Unidos y Rusia. Con el objetivo de encontrar una solución al conflicto bosnio, este grupo propuso en marzo de 1993 un 'plan de acción conjunto' alejado de las iniciativas propuestas por la CE. Ya en 1994, el grupo de contacto participó en las negociaciones sobre Bosnia y los Balcanes proponiendo un nuevo mapa de partición a cambio de un levantamiento de embargos y un relajamiento de sanciones que, finalmente, no fue aceptado por las partes (Keukeleire, 2001: 78).

¹¹³ El grupo informal de contacto sobre Afganistán incluye el Reino Unido, Alemania, Holanda, Francia, Italia, España, el secretariado general del Consejo de la UE y la Comisión Europea (Keukeleire, 2006: 1).

¹¹⁴ En este grupo participan los siguientes miembros: Francia, el Reino Unido, Bélgica y el secretario general del Consejo de la UE (Keukeleire, 2006: 1).

¹¹⁵ Este grupo fue creado a principios de 2004 y actualmente está formado por el Reino Unido, Italia, Suecia y la Comisión Europea (Keukeleire, 2006: 1).

¹¹⁶ El trabajo conjunto de Francia, Alemania y el Reino Unido (llamado UE-3) para negociar con Irán sobre su plan de proliferación nuclear se ha convertido en un ejemplo por excelencia de los grupos informales en política exterior dentro de la UE. No fue hasta meses más tarde del inicio de las negociaciones (octubre de 2003), que los tres países participantes decidieron incorporar al alto representante para la PESC, Javier Solana, a dicha iniciativa. De este modo, se justificaba que la actuación de los tres estados fuera en nombre de la Unión Europea. En 2006 se creó el grupo P5+1 (también denominado EU-3+3), que surgía de la inclusión al UE-3 de Estados Unidos, Rusia y China. Algunos trabajos analíticos dedicados a dicho grupo son: Borda, 2005; Hill, 2006; Giegerich, 2006.

Tabla 6. Visión comparativa de las relaciones bilaterales y los grupos informales que se pueden establecer dentro de la Unión Europea

	Relaciones bilaterales	Grupos informales de estados
Número de miembros	Dos	Más de dos
Institucionalización	Normalmente, sí	No
Regularidad de los encuentros	Sí	No
Agenda	Multitemática	Monotemática
Participación de las instituciones comunitarias en los encuentros	No	Depende del caso

Fuente: Elaboración propia.

La explicación narrativa de la tabla debe seguir el mismo orden. Así, la primera diferencia, como bien indica el mismo nombre de cada instrumento, es el número de miembros participantes ya que en las relaciones bilaterales son dos y cuando se trata de un grupo informal de estados que cooperan o se reúnen para tratar alguna cuestión relevante son como mínimo tres. Segundo, en lo que concierne a la institucionalización, debemos señalar que mientras que en las relaciones bilaterales uno de los rasgos más característicos es su institucionalización a partir de la firma de un tratado que fija cómo será la cooperación bilateral, en el caso de los grupos informales no existe ningún tipo de institucionalización y, por tanto, la entrada y salida de miembros así como la celebración de reuniones puede ser más dinámica, según las necesidades de cada momento. Dicha característica va ligada con la tercera, dedicada a la regularidad de los encuentros. Normalmente, los tratados que institucionalizan una relación bilateral fijan la regularidad y la forma de los encuentros. De modo distinto, para los grupos informales no hay una fijación de los encuentros; cuando los miembros del grupo lo creen necesario, se convoca y se celebra. La cuarta característica está

relacionada con la agenda de los encuentros. Si bien las relaciones bilaterales institucionalizadas tienen una agenda multitemática y en constante evolución, la formación de un grupo informal sólo tiene lugar cuando hay un objetivo concreto y común al que hacer frente. De este modo, una vez el objetivo se ha cumplido, el grupo desaparece. Y, finalmente, la participación de las instituciones comunitarias es la característica más débil de todas las expuestas, ya que depende considerablemente de cada caso. En principio, la participación de las instituciones comunitarias no está prevista ni en los encuentros bilaterales ni en los de los grupos informales, si bien en estos últimos, es más probable. De hecho, como hemos visto, la participación de las instituciones otorga legitimidad al encuentro informal si lo que se pretende es hablar en nombre de la Unión Europea.

En definitiva, estas características son interdependientes, ya que la institucionalización y la celebración de encuentros regulares conlleva la búsqueda de nuevos objetivos conjuntos a alcanzar. Asimismo, el hecho de que se establezca un grupo informal para una cuestión específica comporta, a la vez, que no se regularicen sus encuentros, sino que la agenda propia de la cuestión sobre la que actuar influye sobre la intensidad de encuentros y decisiones conjuntas. Es más, la participación o no de las instituciones comunitarias también depende de la forma de los encuentros y de su agenda. Si el objetivo del encuentro es influir en la decisión o acción de la Unión Europea, como en el caso de las relaciones bilaterales, evidentemente las instituciones no participarán. No obstante, si, como es el caso de los grupos informales, el objetivo es dar una respuesta (declaración o acción) en nombre de la Unión Europea, la participación de sus instituciones le otorga, o al menos facilita, la legitimidad necesaria.

Con esta tabla cerramos los capítulos dedicados al marco de análisis de esta tesis doctoral y nos disponemos a aplicar, por un lado, el marco analítico que hemos presentado en el segundo capítulo, y por el otro, el análisis de la estrategia del bilateralismo expuesto en éste, a una realidad concreta: la política europea de España.

4 Bilateralismo en la política europea de España

1986 supuso para España hacer realidad su sueño europeo. Es más, no sólo supuso la homologación de España en la escena internacional y europea, sino también, y si cabe más importante, un paso más hacia la consolidación de la democracia y la modernización de la sociedad española. Paul Kennedy lo expresaba de la siguiente forma: “Un cuarto de siglo después de la muerte del general Franco, España puede considerarse como una potencia media que goza de un considerable prestigio internacional. Más que otro factor, la integración europea sirvió como catalizador para esta remarcable transformación” (2000: 125).

Una vez socio europeo, el gobierno español, fuere cual fuere el partido político en el poder, trató de conseguir tener un papel más influyente en el proceso de integración europea. Después de más de veinte años de participación en la construcción europea, podemos afirmar que, una de las estrategias más utilizadas por España para lograr este objetivo ha sido el acercamiento al grupo de los estados grandes de la UE. Sin embargo, el hecho de que desde España se haya apostado por formar parte de este grupo de grandes no significa que los estados grandes de la Unión la hayan admitido sistemáticamente en su club, ya que a menudo se la ha visto como un estado con una posición de mediano y con unos intereses distanciados de los de los grandes.

Como ya hemos mencionado, tradicionalmente se ha definido la política exterior española como un triángulo cuyos vértices simbolizan las tres áreas de prioridad: Europa, el Mediterráneo y América Latina (Barbé, 2001a: 51). No obstante, desde algunos círculos gubernamentales se han mencionado las relaciones bilaterales con los grandes de la Unión como una cuarta área de prioridad. “Fue Javier Solana quien, en una comparecencia ante la comisión de asuntos exteriores del Congreso en 1992,

calificó esas relaciones de ‘cuarto eje’ de la política exterior española”¹¹⁷ (Grasa, 1997: 32). En esta tesis pretendemos demostrar, que más que un cuarto eje autónomo, las relaciones bilaterales se han convertido más bien en una estrategia al servicio del vértice superior del triángulo, Europa.

El propósito de este capítulo es ofrecer una visión general de las estrategias basadas en el bilateralismo utilizadas por los sucesivos gobiernos españoles con el objetivo de conseguir un estatus de grande dentro de la UE. El primer apartado se centrará en identificar algunos de los elementos del interés nacional de España que más han sobresalido a la hora de desarrollar su política europea. Seguidamente, presentaremos cómo España ha ido tejiendo relaciones con los estados grandes de la Unión (principalmente Francia, Alemania y el Reino Unido y en menor grado, Italia y Polonia). De hecho, compararemos las distintas estrategias adoptadas por tres gobiernos sucesivos de España: Felipe González (1982-1996), José María Aznar (1996-2004) y José Luis Rodríguez Zapatero (primera legislatura, 2004-2008). Sin voluntad de ser exhaustivos, identificaremos aquellos puntos de la agenda europea en los cuales España ha participado más activamente y qué alianzas ha trabado. Finalmente cerraremos este capítulo con algunas consideraciones acerca de sobre qué bases se construye la política europea de España y cómo el bilateralismo es un recurso útil para el objetivo de España de hacerse un hueco en la toma intergubernamental de decisiones dentro de la UE.

4.1.- Los intereses nacionales de España en su política europea

Como ya apuntábamos en los capítulos teóricos de esta tesis, el recurso a la defensa del interés nacional es habitual en diversos sectores políticos a la hora de presentar la posición de un estado en las negociaciones de algunas decisiones o políticas europeas. A pesar de que el concepto de interés nacional ha sido muy cuestionado desde el ámbito académico, en el análisis concreto de las

¹¹⁷ “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores (Solana Madariaga), para explicar las medidas que adoptará y los principios que inspirarán la gestión de su departamento, a solicitud del grupo parlamentario popular”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 32, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IV Legislatura, nº 509, 16 de diciembre de 1992, pp. 14955-6.

estrategias de los distintos gobiernos españoles (y por tanto tomando como base las justificaciones gubernamentales) se hace necesario utilizar dicho término para diferenciar aquellas cuestiones que son defendidas por el gobierno de un estado como parte intrínseca de sus prioridades en política exterior, de aquellas iniciativas más coyunturales o de cooperación concreta en un ámbito y de un determinado gobierno. Retomando las palabras de Philip A. Reynolds, el interés nacional “comprende la supervivencia del Estado, la maximización de la riqueza y la preservación y promoción de valores” (1994: 53).

Como afirma Esther Barbé, en el debate político español ha estado siempre presente la fractura europeísmo *versus* interés nacional (1999: 164). De este modo, y siguiendo la distinción entre poder, riqueza y valores presentada en el capítulo segundo, podemos identificar algunos casos específicos de la política europea de España en los que se apela al interés nacional para ser más fuertes durante las negociaciones con el resto de estados miembros, llegando, en alguna ocasión, al bloqueo de la negociación. Sin duda, la variable ‘poder’ está, en el mundo actual, fuertemente vinculada con las cuotas de representación en las instituciones multilaterales en las que un estado participa. Claramente una de las constantes de la política europea de España ha sido la defensa de sus cuotas de poder en las instituciones europeas (representantes en la Comisión, escaños en el Parlamento Europeo, pero sobre todo, la ponderación de votos en el Consejo). Como veremos más adelante, tanto los gobiernos del PSOE como los del PP han buscado defender unas cuotas que sitúen España entre los grandes de la Unión en todas las conferencias intergubernamentales que se ha tratado sobre la reforma institucional.

La segunda variable es la riqueza. En este caso, España ha luchado fervientemente por el mantenimiento de esquemas de redistribución en la UE favorables a sus intereses. Las negociaciones para el acuerdo sobre las perspectivas financieras de la CE/UE han sido el marco recurrente en el que España ha buscado maximizar su riqueza, ya sea con la creación de los fondos de cohesión (Conferencia Intergubernamental de 1991), con el mantenimiento de los fondos para España (negociaciones de las perspectivas financieras 2000-2006) o en la permanencia de España como receptor neto (perspectivas financieras 2007-2013).

Finalmente, la variable que representa los valores históricos y culturales de un país tiene una aplicación más difícil en la política europea de España. Se podría entender que los lazos de la política exterior española con las regiones del Mediterráneo y América Latina son parte del interés nacional. No obstante, como la acción española dentro del marco de la CE/UE se ha centrado más en el impulso de políticas europeas hacia estas regiones (el Proceso de Barcelona en el caso de la región mediterránea y las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe para la región latinoamericana), que no en la defensa de un marco propio de relación con dichas regiones, no podemos considerar que estas iniciativas se justifiquen por el interés nacional. El gobierno español ha intentado influir sobre las políticas europeas hacia el Mediterráneo y América Latina para dotar a la UE de un mayor papel internacional y potenciar las relaciones interregionales (comerciales, políticas, de cooperación al desarrollo, de seguridad...). No obstante, podría señalarse el argumento contrapuesto. España ha logrado que las prioridades mediterránea y latinoamericana de su agenda de política exterior se hayan incorporado a la agenda europea. De este modo, al europeizar el interés nacional, España ha conseguido ser más influyente tanto dentro de la UE como en estas regiones. Visto de este modo, sólo a través de la vía europea se puede defender con eficacia el interés nacional.

4.2.- La estrategia del bilateralismo en la política europea de España

Las relaciones bilaterales de España con algunos países europeos, entre ellos sus vecinos¹¹⁸, se han transformado significativamente desde la transición democrática, pero sobre todo desde la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) el 1 de enero de 1986. Como afirma Esther

¹¹⁸ A pesar de quedar fuera del marco de nuestra tesis, es preciso mencionar que España también ha institucionalizado las relaciones bilaterales con algunos países vecinos del sur del Mediterráneo. El gobierno español ha firmado tratados de amistad, buena vecindad y cooperación con Marruecos (4 de julio de 1991), Túnez (26 de octubre de 1995), Argelia (8 de octubre de 2002), Egipto (5 de febrero de 2008) y Mauritania (24 de julio de 2008). Los objetivos de este tipo de tratados es fortalecer el diálogo político y hacer un seguimiento de la cooperación política, económica, social, cultural y tecnológica entre los dos países. Para ello, estos tratados prevén la celebración cada año de reuniones de alto nivel entre los dos gobiernos (conocidas por sus siglas, RAN). España también ha elevado al máximo nivel sus relaciones con Turquía, aunque dicha decisión no ha comportado la firma de un nuevo tratado de cooperación o de amistad. El 5 de abril de 2009 se celebró en Estambul la primera reunión de alto nivel entre ambos países.

Barbé, “con la entrada en la CEE, se sustituye el discurso del aislamiento español con el discurso de la homologación y de la modernización: homologación, porque España entraba en igualdad de condiciones en el mundo de la Europa capitalista (...) y modernización que la CEE había de impulsar en la sociedad española” (1990b: 111). Dicha homologación pasaba también por la normalización de las relaciones con los estados europeos, con quienes además debía aprender a trabajar después de su adhesión comunitaria.

Ciertamente, el gobierno español, independientemente de su color político, ha basado su política europea en la estrategia de intensificar las relaciones bilaterales con sus socios comunitarios con el objetivo de normalizar estas relaciones pero también para conocer de primera mano la posición de sus socios comunitarios en aquellas cuestiones prioritarias del proceso de integración europea. Sin embargo, esta intensificación de relaciones no se ha desarrollado con todos los estados miembros por igual, sino sólo con aquellos con los que se comparten intereses: Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido, Portugal y, desde 2003, Polonia. Dos son las razones para elegir estos estados con quienes tener unas relaciones más fluidas y no otros socios como Bélgica, Austria o Irlanda: la vecindad y la voluntad de adquirir el papel propio de un estado grande de la Unión. Es decir, España prioriza sus relaciones con sus vecinos fronterizos (Francia y Portugal) y con los grandes de la Unión (Alemania, Italia, Reino Unido, más recientemente Polonia y Francia que cumple ambas condiciones).

En este sentido, la estrategia española para intensificar las relaciones se ha centrado en la institucionalización y regularización de cumbres bilaterales, en algunos casos a nivel de ministros y en otros a nivel de jefes de gobierno¹¹⁹. Como estrategia de pre-adhesión, entre 1983 y 1986, España institucionalizó la celebración de cumbres bilaterales anuales con algunos de sus potenciales aliados europeos a través de declaraciones formales firmadas por los dos países. Además, normalmente el gobierno español ha utilizado estos encuentros bilaterales, o *à petit comité*, para presentar sus prioridades, objetivos o propuestas y así conseguir los apoyos necesarios entre los

¹¹⁹ Rafael Grasa menciona que “fue el ministro de asuntos exteriores francés quién sugirió a Fernando Morán mantener contactos similares a los que Francia tenía regularmente con Alemania Federal, es decir, al más alto nivel” (1997: 32).

estados miembros para situar estas iniciativas españolas en la agenda de la UE. Jeffrey Lewis definía el grado de institucionalización de este tipo de interacciones bilaterales como institucionalización de grado medio (2000: 267)¹²⁰. Sin embargo, las relaciones de España con cada estado tienen sus propias características, fruto de las relaciones previas, de las cuestiones en común y también de las discrepancias bilaterales que pueden existir entre los dos estados.

La siguiente tabla, que desarrollaremos más adelante, resume gráficamente qué tipo de encuentros bilaterales ha institucionalizado España con otros estados miembros de la CE/UE:

¹²⁰ Jeffrey Lewis presentaba en su artículo “The Methods of Community in EU Decision-making and administrative Rivalry in the Council’s Infrastructure” una tabla en la que cruzaba los niveles de interacción (bilateral, multilateral y nivel de la UE) con el grado de institucionalización (bajo, medio y alto). Siguiendo el nivel de interacción bilateral, que es aquí el que nos interesa, Lewis ofrecía como ejemplos de institucionalización baja las relaciones Francia-Reino Unido; de institucionalización media las relaciones España-Portugal y de institucionalización alta, el ejemplo por excelencia de relación bilateral importante, Francia-Alemania (2000: 267).

Tabla 7. Tipo de encuentros bilaterales entre España y otros países de la Unión Europea (por orden alfabético)

Encuentros con España	Inicio de las relaciones bilaterales regulares	Formalización de las relaciones	Regularidad
Alemania	1983	Institucionalización <i>de facto</i>	Cumbres anuales
Francia	1985	Comunicado de 9 de julio de 1985	Seminarios semestrales interministeriales Cumbres anuales (jefes de Estado y gobierno)
Italia	1985	Institucionalización <i>de facto</i>	Cumbres anuales (irregulares)
Polonia	2003	Declaración conjunta del primer ministro de Polonia y el presidente del gobierno de España, 20 de enero de 1998, Varsovia	Cumbres anuales (irregulares)
Portugal	1983	Protocolo al Tratado de amistad y cooperación hispano-portugués de 22 de noviembre de 1977	Cumbres anuales Seminarios interministeriales (irregulares)
Reino Unido	1984	Declaración conjunta de 27 de noviembre de 1984, Bruselas	Encuentros anuales a nivel de ministros de asuntos exteriores

Fuente: Elaboración propia a partir de las monografías de países elaboradas por la Oficina de Información Diplomática.

A partir de esta tabla podemos identificar algunas diferencias significativas en las relaciones bilaterales que España mantiene con dichos países. Ordenaremos las siguientes páginas a partir de cuatro características: formalización de la relación bilateral, tipología, actores participantes y agenda de los encuentros. En lo que respecta al modo de formalización de la relación bilateral, podemos identificar tres grupos distintos. Primero, las relaciones de España con sus vecinos, Francia y Portugal, están formalizadas a través, por un lado, de la declaración conjunta franco-española de 9

de julio de 1985¹²¹ y por el otro, del protocolo al tratado de cooperación y amistad entre España y Portugal de 22 de noviembre de 1977¹²². De forma similar y más recientemente, España estableció relaciones con Polonia a través de la firma de una declaración conjunta en 1998¹²³ que no dio sus primeros frutos en forma de cumbre bilateral hasta 2003. Segundo, las relaciones bilaterales con Alemania e Italia pueden considerarse como fruto de una institucionalización *de facto*, ya que si bien el compromiso de celebrarlas regularmente está vigente entre ambos países (aunque precisamente en el caso de Italia, y a menudo a consecuencia de la inestabilidad política italiana, no siempre se celebran anualmente), no existe ningún documento oficial que establezca estas relaciones bilaterales regulares.

Tercero, podemos avanzar que las relaciones hispano-británicas tienen un carácter excepcional debido en parte a las tensiones por la soberanía sobre el peñón de Gibraltar¹²⁴. En este caso, la llamada Declaración de Bruselas¹²⁵, de 27 de noviembre de 1984, documento que forma parte de las

¹²¹ Declaración conjunta franco-española de 9 de julio de 1985, firmada en París, por el ministro de asuntos exteriores de la República Francesa, Roland Dumas, y por el ministro de asuntos exteriores del Reino de España, Francisco Fernández Ordóñez.

¹²² Tratado de cooperación y amistad entre España y Portugal de 22 de noviembre de 1977, *Boletín Oficial del Estado*, nº 128, de 30 de mayo de 1978, p. 12443.

¹²³ Declaración conjunta del primer ministro de Polonia y el presidente del gobierno de España, Varsovia, 20 de enero de 1998.

¹²⁴ A pesar de que España cedió Gibraltar a perpetuidad a la Corona británica en 1713 (Tratado de Utrecht), ha reivindicado históricamente sus derechos a recuperar el territorio. Durante la década de los sesenta, España lanzó una ofensiva diplomática ante Naciones Unidas con el objetivo de obtener respaldo internacional en sus reivindicaciones. La doctrina respecto a la descolonización de Gibraltar basada en las resoluciones 2070 (XX) de 16 de diciembre de 1965, 2231 (XXI) de 20 de diciembre de 1966, 2353 (XXII) de 19 de diciembre de 1967, 2429 (XXIII) de 18 de diciembre de 1968, 3163 (XXVIII) de 14 de diciembre de 1973 y 3286 (XXIX) de 13 de diciembre de 1974, establece que: la situación de Gibraltar es de naturaleza colonial; la descolonización de Gibraltar debe realizarse en base al principio de integridad territorial y no el de autodeterminación; y finalmente, la cuestión de Gibraltar debe ser resuelta mediante negociaciones bilaterales entre España y el Reino Unido. En 1969, como reacción al referéndum celebrado en el peñón sobre la continuidad de los vínculos con el Reino Unido y la promulgación de una Constitución para Gibraltar, España cerró sus fronteras terrestres con Gibraltar e impidió todas las comunicaciones por mar y aire. Sin embargo, en plena transición democrática española, se inició un proceso negociador abierto hasta nuestros días. Las negociaciones se iniciaron con la Declaración de Lisboa de 10 de abril de 1980 que fue desarrollada por la Declaración conjunta de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, donde se especificaba que serían tratadas la cuestiones de soberanía y se acordaba promover, en beneficio mutuo, la cooperación en diversos campos, entre ellos la reapertura de las fronteras con Gibraltar que se hizo efectiva en 1985. Las negociaciones hispano-británicas continúan hoy abiertas para encontrar una solución a la cuestión de la soberanía legal del peñón de Gibraltar. Más recientemente, el 27 de octubre de 2004, se estableció un nuevo foro de diálogo, esta vez trilateral e independiente del Proceso de Bruselas, que tiene por objetivos crear una atmósfera de confianza mutua y trabajar para aumentar la cooperación local y transfronteriza en Gibraltar y el entorno campogibraltaréño.

¹²⁵ Declaración de Bruselas, de 27 de noviembre de 1984, firmada en Bruselas por el secretario de relaciones exteriores y la Commonwealth, Sir Geoffrey Howe, y el ministro de asuntos exteriores, Fernando Morán López.

negociaciones entre ambos estados por el contencioso de Gibraltar, resulta ser a la vez el documento que establece los encuentros periódicos entre ministros (y no así entre jefes de gobierno). En estos encuentros no sólo se trata sobre el conflicto bilateral, sino que la agenda se amplía a temas europeos e internacionales. Por tanto se trata de unas relaciones institucionalizadas a través de una declaración bilateral que establece sólo encuentros a nivel de ministros debido a las tensiones bilaterales por el peñón. Sin embargo, es preciso señalar que, en la práctica, los jefes de gobierno se han ido reuniendo periódicamente (aunque no regularmente y dependiendo de la relación personal establecida entre los líderes de ambos países) para tratar cuestiones en común.

Aplicando la clasificación sobre tipología de las relaciones bilaterales expuesta por Philippe de Schoutheete en el capítulo anterior, en el caso de las relaciones de España con los grandes de la Unión no encontramos evidencia ni de ‘directorios’ ni de subsistemas creados con anterioridad a la organización regional (como el Benelux), como ha descrito el autor para otros casos. En algunas ocasiones, es cierto que la regularidad de las relaciones bilaterales ha permitido que se avance más rápidamente en un área específica (sirvan de ejemplo la cooperación hispano-portuguesa en la creación de un mercado común de la energía, o el avance en la entrada en vigor de la euro-orden). Sin embargo, España no ha sido muy activo en esta tarea. En cambio, la clasificación sobre las tipologías de relaciones bilaterales aportada por Helen Wallace tiene un mejor encaje en el caso español. Wallace clasifica las relaciones bilaterales entre aquellas basadas en el diálogo, como podrían ser las relaciones de España con Italia o Polonia; las relaciones bilaterales más estrechas en las que el volumen y la complejidad de sus transacciones es importante, y dentro de este grupo podemos situar las relaciones de España con Alemania, Francia, Reino Unido y Portugal; y, finalmente, las relaciones denominadas como ‘relación especial’ que, como ya hemos anunciado, no han tenido lugar en el caso que nos ocupa.

Finalmente, el análisis de los principales actores de las relaciones bilaterales nos demuestra que son reuniones al más alto nivel, es decir, entre jefes de Estado y gobierno con la participación de ministros, a excepción de la relación con el Reino Unido como ya hemos apuntado. Al ser al máximo nivel, la agenda de estas cumbres es más amplia que si se hubiera tratado de encuentros a

nivel de ministros de asuntos exteriores o sectoriales. Por ello, encontramos asuntos de muy distinta índole en el orden del día de estas cumbres, desde cuestiones estrictamente bilaterales hasta actualidad internacional, pasando por temas de cooperación europea. Primero, por agenda estrictamente bilateral nos referimos a aquellas cuestiones en las que los dos países deciden cooperar y que tienen efectos sólo a nivel bilateral como, por ejemplo, conexiones viarias o ferroviarias, o conflictos bilaterales en los que es preciso negociar una solución o algún tipo de acercamiento (sirva de ejemplo el conflicto hispano-británico por Gibraltar). Segundo, la agenda europea ha ido creciendo en importancia en el orden del día de las cumbres bilaterales analizadas. Como ya hemos afirmado, debido a la participación de ambos países en el proyecto europeo, éstos se ven en la necesidad de profundizar en sus relaciones bilaterales si dichas relaciones ya existían, o en algunos casos empezar desde cero. A lo largo de este capítulo constataremos que la participación en el proceso multilateral de construcción europea necesita de mecanismos bilaterales para traspasarse información, coordinarse y negociar, es decir, facilitar el entendimiento entre los estados para profundizar en la integración europea. Tercero, la agenda internacional ocupa también un lugar destacado en los encuentros bilaterales entre países de la Unión Europea, ya sea sobre cuestiones en las que los países desarrollan una política exterior propia y no vinculada a la Unión Europea, ya sea en cuestiones en las que los estados miembros deben acercar posiciones para adoptar una posición común de la Unión Europea. Temas como el conflicto arabo-israelí, otros más recientes como las guerras en Irak y Afganistán o asuntos de muy distinta índole como la cooperación iberoamericana han estado presentes en las agendas de las cumbres bilaterales de España con sus socios europeos. Finalmente, debemos mencionar aquellas cuestiones de actualidad que por ser noticia de un momento concreto también son objeto de discusión, o diálogo, entre los dirigentes de ambos países, como por ejemplo las candidaturas a los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad.

En suma, la regularidad en la celebración de las cumbres bilaterales ha favorecido una cooperación más estrecha entre España y los estados miembros de la UE mencionados en aquellos temas de interés compartido. A veces, es difícil de distinguir entre la agenda bilateral y la europea. Son, de algún modo, dos caras de una misma moneda. En una cara, el hecho que España sea un socio más

de la UE ha influido en la intensificación de la cooperación bilateral con los estados vecinos (como la cooperación transfronteriza financiada gracias a los fondos estructurales y de cohesión), mientras que la otra cara de la moneda presenta a la cooperación bilateral como una estrategia útil para participar e influir de forma más eficaz en el marco más amplio de la construcción europea (por ejemplo, el impulso hispano-británico a la estrategia de Lisboa a finales de los años noventa o la cooperación franco-española para desarrollar una verdadera política europea de inmigración y asilo a partir de 2005).

En los siguientes apartados analizaremos la política europea de los tres gobiernos que se han sucedido desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Por tanto, siguiendo un orden cronológico nos centraremos en el estudio de las prioridades de España en el marco europeo y las alianzas que ha establecido cada gobierno para tener un papel más activo en la construcción europea. Como apoyo a este estudio de las estrategias bilaterales de cada gobierno español con los de otros estados miembros, presentamos el siguiente cuadro en el que se visualiza cómo se han ido sucediendo los gobiernos y su color político en los estados aquí analizados (tabla 8).

Tabla 8. Jefes de Estado y de gobierno de los estados grandes de la Unión Europea¹²⁶

	ESPAÑA	FRANCIA	ALEMANIA	REINO UNIDO	ITALIA	PORTUGAL	POLONIA	
1982	González (12/1982 - 03/1996)	Mitterrand (05/1981 - 05/1995)	Kohl (10/1982 - 10/1998)	Thatcher (05/1978 - 11/1990)	Spadolini Fanfani	Pinto Balsemao		
1983					Craxi (08/1983 - 04/1987)	Soares (06/1983 - 11/1985)		
1984								Fanfani
1985					Goria			
1986						De Mita		
1987								
1988								
1989								

¹²⁶ Se ha optado por identificar cada gobierno con el partido del jefe del Estado o de gobierno. Siendo esto más conveniente desde un punto de vista gráfico, no permite recoger toda la complejidad de algunas coaliciones gubernamentales. En el caso de Francia hemos obviado la figura del primer ministro, y por tanto los períodos de cohabitación, puesto que la política exterior es uno de los *domaine réservé* del presidente de la República.

1990					Andreotti (07/1989 - 06/1992)		
1991							
1992					Amato		
1993					Ciampi		
1994				Major (11/1990 - 05/1997)	Berlusconi		
1995					Dini		
1996					Prodi (05/1996 - 10/1998)		
1997						Guterres (10/1995 - 04/2002)	
1998					D'Alema (10/1998 - 04/2000)		Buzek (10/1997 - 10/2001)
1999							
2000	Aznar (03/1996 - 03/2004)				Amato		
2001		Chirac (05/1995 - 05/2007)	Schröder (10/1998 - 10/2005)				
2002				Blair (05/1997 - 07/2007)			Miller (10/2001 - 05/2004)
2003					Berlusconi (06/2001 - 05/2006)	D. Barroso (04/2002 - 07/2004)	
2004						Santana (2004-2005)	Belka (2004-2005)
2005							Marcinkiewicz (2005-2006)
2006					Prodi (05/2006-05/2008)		Kaczynski (07/2006-11/2007)
2007	R.Zapatero (03/2004 - ...)		Merkel (11/2005-...)			Sócrates (02/2005-...)	
2008		Sarkozy (05/2007-...)		Brown (07/2007-...)	Berlusconi		Tusk

Fuente: Elaboración propia a partir de las monografías de la Oficina de Información Diplomática.

- Populares, gaullistas, cristiano-demócratas, conservadores.
- Socialistas, laboristas.

4.3.- Felipe González (1982-1996): El bilateralismo pasa por Alemania

En diciembre de 1982, y todavía en plena transición democrática, el Partido Socialista Obrero Español, (PSOE) llegaba al poder de la mano de Felipe González. Se abría una nueva etapa en España que vendría marcada a efectos de su política exterior por la adhesión a la CEE en 1986, la permanencia en la OTAN (cuya entrada se había efectuado en mayo de 1982 y ratificado por

referéndum en marzo de 1986) y un acercamiento progresivo a Alemania. A pesar de que la victoria socialista supuso un relanzamiento de las negociaciones de adhesión, prácticamente estancadas entre 1980 y 1982, es preciso señalar que el equipo negociador de la Unión de Centro Democrático (UCD) había conseguido cerrar seis capítulos y avanzar sustancialmente en siete, de un total de dieciséis. Es decir, el PSOE se encontró con unas negociaciones que habían superado los problemas más técnicos y se habían paralizado ante los escollos políticos.

Una vez España fue miembro de la CEE, los años de Felipe González como presidente, hasta 1996, estuvieron irremediabilmente marcados por una participación activa en la construcción europea, un proyecto que cambió de forma abrupta con la caída del muro de Berlín en 1989. El objetivo de Felipe González a lo largo de sus mandatos era bien claro: “tenemos que españolizar Europa a la vez que europeizamos España” (1995/6: 21). Para conceptualizar esta etapa como miembro, nos sumamos a las tesis de Carlos Closa cuando afirma que la política europea de España durante este período estuvo basada en un “discurso federalista, en el cual se inscribían propuestas favorables a los intereses españoles, lo que podría gráficamente describirse como envolver el interés nacional con un discurso federalista” (2001b: 11).

4.3.1.- Prioridades españolas del gobierno González en la agenda europea

Por todos es sabido que el Tratado de Adhesión de España y Portugal se hizo efectivo el 1 de enero de 1986¹²⁷. “En la cultura política de la transición, la entrada en ‘Europa’ ofrecía la promesa de modernización, así como la recuperación del estatus y los derechos que España había perdido” (Story, 1995: 58). En efecto, además de las garantías de consolidación democrática que la adhesión a la CEE ofrecía a España, ésta suponía también la vuelta a la política europea e internacional y el fin del aislacionismo español. Así, a la hora de analizar las prioridades españolas en la agenda europea debemos dividir el período González en un período pre-adhesión (1982-1985) y un período post-

¹²⁷ El 28 de julio de 1977, el gobierno español bajo el mando de Adolfo Suárez presentaba la solicitud de adhesión a la Comunidad Europea. El 5 de febrero de 1979 tenía lugar en Bruselas la apertura oficial de negociaciones para la adhesión que concluyeron en marzo de 1985. Finalmente, el Tratado de Adhesión se firmó en Madrid el 12 de junio de 1985. Véase: “Tratado de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº L302, de 15 de noviembre de 1985, pp. 1-340.

adhesión, aunque sin ninguna duda esta tesis quiere analizar el papel de España como sujeto dentro de la Unión Europea y no como objeto de las negociaciones de adhesión. De este modo, aunque daremos algunas pinceladas sobre la etapa de pre-adhesión, nos centraremos en la etapa a partir de 1986.

Felipe González se dedicó durante los primeros años de su gobierno a la continuación de las negociaciones para la adhesión a la CEE, que hasta el momento habían estado plagadas de obstáculos. La principal diferencia entre la estrategia de la UCD y la del PSOE es la intensificación de las relaciones bilaterales con los estados miembros de la CE, particularmente con los estados grandes. En este sentido, la estrategia bilateral formaba también parte de la estrategia multilateral para la adhesión española a la CEE. El objetivo que se impuso el flamante gobierno socialista fue el de conseguir la adhesión durante su legislatura¹²⁸. Sin embargo, el principal obstáculo era Francia, que había congelado las negociaciones en 1980 alegando que la competencia de la agricultura española perjudicaría a los agricultores franceses.

Una vez desbloqueado, no sin dificultades, el problema agrícola en el Consejo Europeo de Stuttgart (junio de 1983)¹²⁹ y en el posterior Consejo de ministros de agricultura, el gobierno español quería acelerar definitivamente el proceso negociador. De este modo, Felipe González mandó, en noviembre de 1983, una carta a sus diez colegas europeos exhortándoles a que permitieran su integración en 1986. Reproducimos una parte de esta carta por considerarla relevante para interpretar la trascendencia del momento para las negociaciones entre España y los estados miembros de la CEE:

“El gobierno español, en repetidas ocasiones, ha manifestado que considera la adhesión a las Comunidades Europeas como un objetivo prioritario de su política exterior. Esta

¹²⁸ Éste es el objetivo que Felipe González expuso en su discurso de investidura aunque, Alfonso Guerra, días antes, había amenazado con retirar la demanda de adhesión de España si no conseguían ser miembro en 1985. Véanse: “El PSOE retirará la demanda de adhesión si España no es miembro de la CEE en 1985”, *El País*, 25 de noviembre de 1982; “Debate de investidura del candidato a la presidencia del gobierno”, Sesión plenaria nº 3, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, nº 3, 30 de noviembre de 1982, p. 41.

¹²⁹ En este Consejo Europeo, se estableció una vinculación directa entre el fin de las negociaciones para la adhesión de España y Portugal con el acuerdo para solucionar el problema de la financiación de la Comunidad Europea. Véase: “Conseil Européen des 17/19 Juin 1983 à Stuttgart”, DOC/83/2.

opinión es compartida por las Cortes Generales, que han definido asimismo la integración de España en la Comunidad como un asunto de Estado.

Mi gobierno por ello, espera una actitud clara por parte de los estados miembros y de las instituciones comunitarias que haga posible, en un plazo razonable de tiempo, la integración de España en las Comunidades Europeas. Lo contrario representaría una grave responsabilidad histórica de la Comunidad respecto del pueblo español.

Puede tener usted la seguridad de que España no renunciará a su aspiración legítima de participar en la construcción de Europa. Sin embargo, como presidente del gobierno español, me preocupa que la frustración se adueñe de la opinión pública de mi país, que abriga serias dudas de que exista una auténtica voluntad política comunitaria de que se complete el proceso de adhesión¹³⁰.

A partir de este momento, los vetos o semi-vetos quedaron aparcados¹³¹ y las negociaciones fueron avanzando con el apoyo cada vez más firme de Alemania, que resultó ser el principal defensor de la ampliación ibérica (Barbé, 2000c: 82). Finalmente, en el Consejo Europeo de Fointainebleau (junio de 1984) se consiguió acordar la fecha para la adhesión, a pesar de que durante los primeros meses de 1985 todavía se estaban cerrando algunos flecos de las negociaciones. España y Portugal firmaron el tratado de adhesión el 12 de junio de 1985 para convertirse partir del 1 de enero del año siguiente en miembros de la CEE, aunque con unos prolongados períodos transitorios.

¹³⁰ El texto íntegro de la carta del presidente Felipe González a los jefes de Estado o de gobierno de los diez países miembros de la CEE puede encontrarse en Bassols, 1995: 347.

¹³¹ La carta de respuesta de François Mitterrand a Felipe González supone el fin de la oposición francesa a la adhesión de España. En ella se lee: “No puede ni debe quedar ninguna duda sobre la vocación europea de España. Ya he dicho las poderosas razones por las cuales una Europa sin España es una Europa mutilada”. (...) “Pero su adhesión debe efectuarse en condiciones claras.” (...) “España es un gran país, dotado de una industria poderosa y de una agricultura dinámica. Su entrada en el Mercado Común debe permitirle seguir su desarrollo sin amenazar por ello los intereses legítimos de los productores y trabajadores de los estados vecinos miembros de la actual Comunidad. Esta doble perspectiva, y Francia está por su parte decidida a ello, nos obliga a mostrar el necesario realismo, simplemente para conseguir el éxito. En el momento en que estamos avanzando en la negociación de expedientes complejos, como los de la agricultura y la pesca, esta preocupación se impone tanto más cuanto que la crisis económica con la que se enfrenta Europa nos impide recurrir a soluciones fáciles. Conviene también solucionar los problemas existentes en el seno de la misma Comunidad”. El texto íntegro de la carta de respuesta de François Mitterrand a Felipe González puede encontrarse en Bassols, 1995: 348-9.

Los tres primeros años de participación española en la construcción europea no merecen largos comentarios, pues, España dedicó sus mayores esfuerzos a aprender las verdaderas reglas del juego del club europeo. Sólo es preciso hacer mención del interés de España en la negociación de las primeras perspectivas financieras 1988-1992 (Paquete Delors I) y en el ejercicio de la presidencia semestral del Consejo de las Comunidades Europeas durante el primer semestre de 1989. Por un lado, el gobierno español consiguió asegurar su participación en las políticas estructurales implantadas (Closa, 1995: 113). En palabras de González, el saldo para España fue positivo gracias a una reducción de la participación española en los ámbitos de la financiación y del cheque británico y un aumento en el terreno de los fondos estructurales y los gastos agrícolas¹³². Por el otro, el gobierno español afrontaba por primera vez el reto de liderar las Comunidades Europeas durante un semestre. De hecho, algunos estados miembros habían cuestionado la capacidad del gobierno español de gestionar la maquinaria comunitaria y, en cambio, para España suponía un paso más en su proceso de modernización de la administración gubernamental (Closa, 2002: 2)¹³³. La agenda de dicha presidencia se destacó más por la coordinación de algunos temas ya puestos sobre la mesa europea (culminación del mercado único, definición de las fases de la Unión Monetaria, la preparación de la carta social europea) que por el impulso de iniciativas españolas en la agenda comunitaria (primeras propuestas sobre la ciudadanía europea, ayuda al desarrollo y reducción de la deuda para América Latina, avances hacia la solución del conflicto en Oriente Próximo) (Fernández Pasarín, 2007: 105). A modo de balance, no fueron tan importantes los éxitos de la agenda europea impulsada por España como el aprendizaje de las reglas que iban a permitirle moverse dentro del club europeo; o como afirmó Francisco Fernández Ordóñez en su momento: “La administración y la diplomacia españolas han logrado un *know-how* que ahora nos permitirá llevar una más sana vida

¹³² “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, don Felipe González, tras la reunión extraordinaria del Consejo Europeo”, Bruselas, 12 de febrero de 1988.

¹³³ Francisco Fernández Ordóñez reconocía en una entrevista a el diario *El País* que el ejercicio de la presidencia europea había sido “el mayor trabajo de equipo que había hecho la administración española”, habiendo sido “capaz de presidir 1.300 reuniones y de sacar 300 decisiones en un semestre”. Véase: “Entrevista al ministro de asuntos exteriores, don Francisco Fernández Ordóñez”, *El País*, 30 de junio de 1989.

comunitaria. En cierto modo, la presidencia nos ha servido para normalizar nuestras relaciones con Europa”¹³⁴.

Es a principios de la década de los noventa cuando se puede considerar que España empieza a tener un rol destacado en la CE/UE. A partir de este momento, se empiezan a dibujar tres grandes prioridades en la agenda española para la integración europea: apoyo absoluto a la Unión Política, incorporación definitiva de España en la Unión Económica e impulso de la agenda mediterránea y latinoamericana en las relaciones exteriores de la Unión. Siguiendo este esquema, abordaremos aquellas cuestiones europeas en las que el gobierno del PSOE participó activamente.

En lo que respecta a la Unión Política, la conferencia intergubernamental que concluyó con el Tratado de Maastricht resultó ser el inicio del impulso a la construcción política europea que, hasta el momento, se había centrado en la integración económica. El avance en la Unión Política no puede entenderse sin tener en cuenta el nuevo escenario europeo que salía tras la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana de 1990. La actitud del gobierno español ante la perspectiva de la reunificación de Alemania “fue la más positiva de todas, entre todos los grandes países de la CE” (Barbé, 1999: 29): no sólo fue el primero en felicitar la caída del muro (a través de una llamada telefónica al Canciller Helmut Kohl) sino que dio su apoyo sin fisuras a la unificación de la RDA con la RFA. Es más, fue Felipe González quién sugirió a la presidencia semestral de las Comunidades Europeas, que en ese periodo estaba en manos de Francia, de la conveniencia de celebrar un Consejo Europeo extraordinario para analizar la situación y dar una respuesta a nivel europeo¹³⁵. Sin embargo, la ilusión de la reunificación de Alemania no era compartida por otros estados miembros, principalmente Francia y el Reino Unido, que recelaban de la fortaleza de una futura Alemania reunificada. El apoyo alemán a la entrada de España a la CE y las relaciones que se habían consolidado después de tres años de ser socios comunitarios propiciaron el apoyo español a la reunificación, que se hizo efectiva el 3 de octubre de 1990. Las propuestas españolas durante las negociaciones para el Tratado de la Unión Europea (TUE) tenían como telón de fondo la vocación

¹³⁴ Francisco Fernández Ordóñez, “Una presidencia constructiva”, *Diario 16*, 26 de junio de 1989.

¹³⁵ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno don Felipe González, después de la ‘cumbre’ extraordinaria de la Comunidad Europea”, París, 18 de noviembre de 1989.

federal y a nivel más práctico propugnaban la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la incorporación del concepto de ciudadanía europea. Por un lado, España tuvo un papel muy activo en la definición de la ciudadanía europea, haciendo una primera propuesta en octubre de 1990 y otra ya más desarrollada en el marco de la CIG en febrero del año siguiente¹³⁶, que no encontraron prácticamente oposición por parte de sus socios europeos (excepto el Reino Unido, que se opuso a cualquier propuesta que hablara de derechos sociales). Por el otro, España se sumó a las propuestas más europeístas de dar un paso adelante hacia la creación de una política exterior y de seguridad común y abrir las perspectivas de una defensa común¹³⁷. En este sentido, las propuestas más federales españolas se acercaban a las propuestas de Francia y Alemania. Prueba de dicha alianza con el eje franco-alemán fue la reunión que los tres estados celebraron en París el 11 de octubre de 1991 para fijar posiciones comunes previamente al Consejo Europeo¹³⁸. No obstante, como afirma Carlos Closa, el balance final resulta ser “una relación asimétrica en la que el gobierno español recoge unilateralmente y *a posteriori* las propuestas franco-alemanas, principalmente en el campo de la seguridad” (1995: 118-9). Es decir, la cercanía de España al eje franco-alemán no significa que sus propuestas sean apoyadas por los estados galo y alemán, sino que a menudo es España la que ofrece su apoyo a las propuestas franco-alemanas. En definitiva, el objetivo de la Unión Política era una prioridad de la política exterior española para prevenir el riesgo de periferización y situar a España en el núcleo de países que participan en los principales marcos políticos y económicos de la Unión Europea (Ortega, 1995: 235).

¹³⁶ Justo al iniciarse las negociaciones que concluirían con el Tratado de Maastricht, España propuso la incorporación del concepto de ciudadanía europea en los tratados. Sin demasiado debate entre los estados, se aceptó fácilmente dicha propuesta. En la práctica, la ciudadanía europea supuso la libertad de circulación y residencia en todo el territorio de la CE para los ciudadanos de los países miembros, la participación activa y pasiva de cualquier ciudadano comunitario en elecciones municipales y europeas en su circunscripción de residencia, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo para investigar violaciones a la normativa de la CE, la creación de la figura del Defensor del Pueblo (nombrado por el Parlamento Europeo), y la atención consular de los ciudadanos de un país de la Comunidad Europea en terceros países donde no tuvieran representación diplomática estatal por parte de otras representaciones diplomáticas de otros países de la Comunidad. Véanse: “Hacia una ciudadanía europea. Propuesta oficial de España, octubre de 1990”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, n° 1, pp. 333-338; “Propuesta de texto articulado sobre ciudadanía europea presentado por la delegación española a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, n° 1, pp. 405-408.

¹³⁷ Para una mayor profundización en la participación de España en la configuración de la Política Exterior y de Seguridad Común, véase el capítulo siguiente.

¹³⁸ “Communiqué conjoint des Ministres Français, Allemand et Espagnol des Affaires Etrangères”, París, 11 de octubre de 1991.

Esta vocación europeísta que España había mostrado en Maastricht se vio mermada durante los últimos años de gobierno González (1993-1996), que optó por una estrategia más basada en el interés nacional para contrarrestar el síndrome de periferización y las crisis internas que planeaban en la política europea del último gobierno socialista¹³⁹ (Barbé, 1999: 167). Así, a mediados de los noventa, la creación de una Unión Política no podía olvidar, según el gobierno español, el equilibrio de poder entre estados miembros. España no se podía permitir perder peso institucional una vez la ampliación a Quince fuera realidad. Es por ello que, en marzo de 1994, buscó mantener el equilibrio entre los países del sur y los del norte imponiendo, con el apoyo del Reino Unido, al resto de estados el ‘compromiso de Ioannina’ mediante el cual se mantienen las minorías de bloqueo en el Consejo. Es decir, por primera vez, España se situaba al lado del Reino Unido al anteponer la defensa del interés nacional a su vocación europeísta. Sin embargo, esta defensa del peso de los países del sur no impidió que la cooperación con Francia y Alemania pudiera continuar y prueba de ello fue la coordinación de las presidencias semestrales que se sucedían en el tiempo (1994-95).

El segundo punto de la agenda española era la adaptación en las mejores condiciones en la Unión Económica. Esta prioridad española pasaba por dos cuestiones concretas: la cohesión económica y social y la moneda única. Durante la CIG de 1991, el gobierno español defendió la cohesión económica y social¹⁴⁰ “como un elemento más de la construcción comunitaria”¹⁴¹, ya que entendía que no era posible la consecución de una verdadera Unión Económica y Monetaria (UEM) sin políticas de solidaridad entre los estados miembros (González, 1992/93: 9-10). En este punto las negociaciones fueron arduas. Mientras que España recibía los apoyos silenciosos del resto de países que se beneficiarían de dichos fondos (Portugal, Grecia e Irlanda), los países que deberían

¹³⁹ Múltiples crisis internas (corrupción, crispación política, recesión económica...) hacían prever en breve un cambio de partido en el gobierno. Este clima de crisis también afectaba a la percepción de la posición de España en Europa y a su capacidad de influencia. La entrada de nuevos países a la UE en 1995 y el horizonte de la ampliación hacia el centro y este de Europa situaba al estado español en la periferia de la UE.

¹⁴⁰ Para España el impulso a la cohesión económica y social dentro de la UE pasaba forzosamente por la inclusión del principio de la cohesión como pilar de la Unión Europea y la creación de un fondo de cohesión para financiar proyectos en aquellos países cuya renta per cápita fuera un 10% inferior a la renta comunitaria. Si bien el gobierno español hubiera preferido financiación para proyectos relacionados con la sanidad y la educación, la decisión final impuso que fueran sobre medio ambiente e infraestructuras.

¹⁴¹ “Intervención del presidente del gobierno, Don Felipe González, ante el Congreso de los Diputados” Sesión plenaria nº 149, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 155, 17 de diciembre de 1991, pp. 7759-7760.

contribuir a los fondos eran más bien reticentes¹⁴². España intentó en todo momento acercar su postura al eje franco-alemán y, en este sentido, las contraprestaciones fueron de gran ayuda. El apoyo español a la postura francesa en la Ronda Uruguay del GATT o al deseo alemán de tener una participación más activa en los Balcanes, además del apoyo a la ampliación hacia el norte y este de Europa, fueron algunos de los elementos que permitieron el desbloqueo de los fondos de cohesión que entraron en funcionamiento el 1 de enero de 1993. En definitiva, sin el apoyo alemán a los fondos de cohesión, esta exigencia española de solidaridad entre los estados miembros no habría visto la luz. Respecto a la UEM y su objetivo final, la moneda única, España tenía un largo camino que hacer de convergencia y estabilidad monetaria. Más que la búsqueda de alianzas o la definición de la política europea, la prioridad española en este campo era poder subirse al tren de la moneda única librando “una batalla a dos frentes: por un lado, era necesario introducir un severo plan de ajuste económico con el fin de cumplir los planes de convergencia y convencer a los ciudadanos de la necesidad de unirse a la nueva moneda; por otro lado, había que defender los intereses del país en los Consejos Europeos y lograr la participación de España en los nuevos proyectos comunitarios” (Crespo MacLennan, 2004: 296). La moneda única era un objetivo español y la principal batalla estaba en la economía doméstica.

Finalmente, debemos hacer mención al impulso por parte de España de las políticas europeas hacia el Mediterráneo y hacia América Latina. Un buen ejemplo de ello es la agenda de la segunda presidencia española del Consejo de la Unión, durante el segundo semestre de 1995¹⁴³. Si bien ya en la década de los ochenta, España había buscado incorporar estas dos regiones del mundo en las prioridades en política exterior de la UE, los mayores logros fueron durante el ejercicio de la presidencia semestral. En lo que concierne al Mediterráneo, España comprendió que necesitaba el

¹⁴² “España espera no tener que usar el veto para imponer la cohesión social en la cumbre de Maastricht”, *La Vanguardia*, 20 de noviembre de 1991; “España gana la primera batalla de la cohesión”, *El País*, 11 de diciembre de 1991.

¹⁴³ Los resultados de la presidencia española más visibles se produjeron en el campo de las relaciones exteriores. Sin embargo, es preciso mencionar otros temas de la agenda europea de España. Por un lado, las políticas económicas que en ese período avanzaron en la preparación de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y el desarrollo del libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Por el otro, el inicio de la revisión del Tratado de Maastricht que tendría lugar en 1996 mediante el trabajo de un grupo de expertos presidido por Carlos Westendorp. En suma, esta presidencia era para el gobierno español “como un salvavidas”, es decir, buscaba recuperar el prestigio que habían perdido debido a la debilidad interna que el gobierno estaba viviendo (Barbé, 1999: 95).

apoyo e impulso de otros países mediterráneos¹⁴⁴, y particularmente de Francia, para conseguir que la CE/UE fijase al Mediterráneo como prioridad. Dicho con otras palabras, “el pragmatismo ha permitido a España reconocer y aceptar la importancia del papel de Francia en el Mediterráneo y, además, la necesidad de aliados poderosos dentro de la CE/UE para asegurar el compromiso europeo para una estrategia hacia el sur más efectiva” (Gillespie, 1997: 38). Así, la rivalidad con Francia que había existido hasta finales de la década de los ochenta quedó a un lado para cooperar en este ámbito, sobre todo a partir de 1992 y llegando a su punto culminante con la celebración en Barcelona de la Cumbre Euromediterránea en noviembre de 1995, que daría inicio al Partenariado Euromediterráneo¹⁴⁵. Si bien en el caso mediterráneo la convergencia entre los intereses españoles y los europeos era bien patente, el caso latinoamericano mostró una clara divergencia de intereses (Barbé, 2001a: 54). El objetivo español de desarrollar una política europea para América Latina no tuvo los apoyos necesarios de otros estados miembros. A pesar de esta falta de interés, España consiguió que durante su presidencia se aprobaran una comunicación de la Comisión Europea para aumentar la cooperación con América Latina durante el período 1996-2000 y que se firmara un acuerdo marco interregional con los países del Mercosur.

4.3.2.- El juego de alianzas del gobierno González

El establecimiento de relaciones bilaterales con los estados grandes de la CE formó parte en todo momento de la estrategia de adhesión de España. En el programa electoral del PSOE en 1982, ya se afirmaba que uno de los ejes de la nueva política europea de España era “la reafirmación, y en su caso, recomposición de las relaciones bilaterales con los países más importantes para España en la nueva coyuntura” (Yáñez-Barnuevo y Viñas, 1992: 91). De este modo, debemos empezar el análisis por Francia y Alemania, ya que resultaron ser los principales aliados de España y más adelante haremos unas más breves menciones a las relaciones con el Reino Unido, Italia y Portugal.

¹⁴⁴ Otro país mediterráneo en el que España buscó apoyos para la consecución de una política europea hacia el Mediterráneo fue Italia. En 1990, España e Italia impulsaron la idea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM). Sin embargo, el proyecto hispano-italiano, que también recibió los apoyos francés y portugués, quedó paralizado debido a la agitada situación en la región (crisis del Golfo a finales de 1990, guerra civil en Argelia, lentitud en el proceso de paz en Oriente Medio) (Barbé, 1995a: 14-15).

¹⁴⁵ Javier Solana, “España ha hecho a Europa más mediterránea”, *La Vanguardia*, 26 de noviembre de 1995.

Las relaciones bilaterales de España y *Francia* pasaron durante los gobiernos de Felipe González de un enfrentamiento abierto durante los primeros años de la década de los ochenta a una cooperación en cuestiones bilaterales como la lucha contra el terrorismo de ETA (cooperación iniciada en 1984 con la primera extradición de un etarra a España) y a colaboraciones periódicas en cuestiones europeas. En este sentido, Ricardo Martín de la Guardia afirma que:

“Durante la transición a la democracia los gobiernos españoles habían mostrado en todo momento su deseo de mejorar los lazos con el vecino del norte, entre otras razones porque conocían que el veto francés podía retardar innecesariamente la satisfacción de las aspiraciones españolas y porque pretendían lograr de París un apoyo pleno y efectivo en la lucha contra el terrorismo independentista vasco” (2005: 66).

Y así fue. En junio de 1980 el presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing expresó su preocupación por el ingreso de España en la CE por considerarlo un fuerte competidor agrícola y, con sus declaraciones¹⁴⁶, consiguió la suspensión temporal de las negociaciones para llevar a cabo una reforma interna, necesaria y previa al ingreso de España y Portugal (financiación de la PAC, regulación de algunos sectores agrícolas, contribución presupuestaria). La pausa fue inmediatamente bautizada en España como el ‘giscardazo’ ya que no se comprendía cómo Francia había podido pasar de apoyar firmemente la transición española en los primeros días del reinado de Juan Carlos I a ‘semi-vetar’ las negociaciones de adhesión (Bassols, 1995: 241).

Hasta la llegada de dos gobiernos socialistas al poder (González en 1982 y Mitterrand en 1981), no se produjo un verdadero acercamiento franco-español. Progresivamente, los miedos franceses a la entrada de España a la CE fueron diluyéndose, aceptando como inevitable la ampliación hacia el sur de Europa. En este sentido, “la idea de relanzar las relaciones bilaterales surgió en la primera toma de contacto entre los gobiernos socialistas francés y español” en diciembre de 1982 (González-

¹⁴⁶ En una reunión en la Cámara Agraria (en la región del Midi) el 30 de junio de 1980, el presidente Giscard d'Estaing expresó su negativa rotunda al ingreso de España en la CE (González del Miño, 1994: 235). Concretamente afirmó que “el ingreso de España no sería tan fácil, ni tan rápido, como se había pensado en principio, y que antes de que se materializase sería indispensable revisar la política agrícola común, en especial en lo concerniente a los productos mediterráneos” en clara referencia a la incorporación de vinos y productos hortofrutícolas españoles. Citado en González-Gómez del Miño, 1991: 419-420.

Gómez del Miño, 1988: 160), aunque el primer encuentro entre González y Mitterrand no tuviera lugar hasta un año después¹⁴⁷. Así, el primer paso para la intensificación de las relaciones hispano-francesas fue la celebración de seminarios interministeriales¹⁴⁸, cuyos primeros encuentros se celebraron durante el primer semestre de 1983 (La Celle Saint Cloud -enero- y La Granja -junio-)¹⁴⁹. Hasta la primera cumbre hispano-francesa, celebrada en Madrid en 1987¹⁵⁰, los seminarios interministeriales fueron el ámbito de relación para abordar cuestiones de cooperación bilateral (económica, industrial o cultural), la adhesión de España a las Comunidades Europeas (reticencias francesas por intereses económicos y agrícolas) o actualidad internacional. Según Paloma González-Gómez del Miño, la celebración de estos seminarios supusieron “la promoción de España al rango de socio europeo” y, por tanto, la aceptación y comprensión por parte de la diplomacia gala de que “Madrid se encuentra en pie de igualdad con Bonn, Londres o Roma” (1988: 173). Si bien los

¹⁴⁷ No fue hasta el 20 de diciembre de 1983 que Felipe González se reunió por primera vez con François Mitterrand como jefes de sus respectivos gobierno y Estado en París con dos temas básicos para sus conversaciones: la cooperación en la lucha contra el terrorismo y las negociaciones de España con la CEE. El mismo Felipe González escribió en un artículo a *El País* en 1998 que había decidido no entrevistarse antes con el presidente francés “hasta no tener la razonable seguridad de una respuesta positiva” en ambas cuestiones. Esta afirmación nos sirve como prueba de que a partir de 1984 las mejoras en la cooperación antiterrorista y el desbloqueo de las negociaciones de adhesión favorecen que los encuentros bilaterales vayan celebrándose cada vez con más regularidad. Véase: González, Felipe, “Recuperar memoria histórica”, *El País*, 24 de junio de 1998, recopilado en González, 2003: 49-57.

¹⁴⁸ Según Paloma González-Gómez del Miño (1988) las cumbres interministeriales celebradas hasta 1987 se denominaban “cumbres hispano-francesas” a pesar de que se trataba de reuniones a nivel de ministros y no a nivel de jefes de Estado y de gobierno. Ésta afirmaba que se utilizaba este término “por la importancia del hecho”, pero debe señalarse que a partir de la primera Cumbre hispano-francesa propiamente dicha de enero de 1987, los encuentros entre ministros pasan a llamarse “seminarios interministeriales”.

¹⁴⁹ El primer seminario interministerial reunió, en La Celle Saint Cloud los días 10 y 11 de enero, a los ministros de asuntos exteriores y de economía de España y Francia. Este encuentro fue denominado “pacto de familia” en recuerdo de una tradición bicentenaria que arrancaba del Tratado de París de 1761 (Grasa, 1997). En el seminario interministerial celebrado en La Granja de San Ildefonso el 2 de julio ya se amplió la comitiva ministerial y participaron los de asuntos exteriores, hacienda y economía, industria, agricultura, comercio y cultura. Nos parece oportuno reproducir los temas que se trataron en la primera reunión y que demuestran cómo la adhesión española se vincula con las reformas internas previas de la Comunidad Europea y cómo el tema de la cooperación trilateral ya era un tema de la agenda:

1. Aclaración y mejor conocimiento de las posiciones de los dos países.
2. Aceptación por Francia del paralelismo entre reformas internas comunitarias y la negociación de adhesión, en particular el examen de aspectos concretos del capítulo agrícola
3. Cooperación triangular entre Madrid-París-Bonn, completada paralelamente con una intensificación de gestiones con los demás países miembros
4. Encuadramiento de las políticas anticipadas a aplicar por España dentro del marco general de las negociaciones de adhesión (Bassols, 1995: 284-6).

¹⁵⁰ Durante esta primera cumbre se trataron, entre otros, los siguientes temas: la integración española en la UEO, la defensa del espacio estratégico aéreo y marítimo compartido, el establecimiento de comisiones técnicas por ambos gobiernos para la solución de problemas técnicos bilaterales, la adaptación de España a las disposiciones del Acta Única Europea, la intención española de integrarse en el Sistema Monetario Europeo, y la colaboración creciente en la lucha contra el terrorismo de ETA. Véase: Rueda de prensa ofrecida por el presidente del gobierno francés, François Mitterrand y por el presidente español, Felipe González, Madrid, 12 de marzo de 1987.

seminarios interministeriales han continuado celebrándose, las cumbres a nivel de jefe de Estado y de gobierno han tomado el relevo en importancia política a estos encuentros, relegando las reuniones a nivel ministerial a encuentros de preparación de las cumbres.

Sin embargo, la estrategia española de bilateralismo pasaba también por *Alemania* con quién no existían tensiones derivadas de la vecindad que sí contaminaban las relaciones con Francia. De hecho, la relación con la República Federal de Alemania no estaba tan contaminada por malentendidos ni conflictos debidos a la vecindad como con Francia¹⁵¹. A finales de 1982 coincidió la elección de Helmut Kohl como canciller dentro de una coalición cristianodemócrata-liberal en Bonn, con la abrumadora victoria electoral del PSOE en España. Casi inmediatamente Helmut Kohl dio su apoyo a las aspiraciones de Felipe González de entrar a la Comunidad Europea lo antes posible¹⁵². En 1983, el apoyo de España a la decisión del canciller Helmut Kohl de desplegar los misiles Pershing en suelo alemán supuso el inicio del acercamiento de España hacia Alemania, en un momento en que la decisión de Kohl no había sido bien vista por otros aliados de Alemania. Como contraprestación a este apoyo, Alemania defendió la adhesión de España a la CE en el Consejo Europeo de Stuttgart (junio de 1983), vinculando la superación de la crisis presupuestaria de la CE al ingreso de España y Portugal (Powell, 2000: 442; Viñas, 1999: 261). Así, “Helmut Kohl y Felipe González iniciaron una relación bilateral privilegiada que copiaba el modelo franco-alemán de cumbres semestrales¹⁵³ entre jefes de gobierno” (Barbé, 2000c: 83) con una primera cumbre hispano-alemana en 1984. De hecho, “las coincidencias en las cuestiones europeas sirvieron como fuerza centrípeta a la relación hispano-alemana” (Barbé, 2000c: 83), mientras que las reticencias

¹⁵¹ Es más, las relaciones económicas con la República Federal de Alemania mejoraron considerablemente durante la década de los ochenta, hasta el punto de que “Alemania sustituyó a los Estados Unidos como primer proveedor de España” (Story, 1995: 72).

¹⁵² Helmut Kohl durante el Consejo Europeo de Copenhague de principios de diciembre de 1982 ya afirmaba que: “Tenemos comprometida nuestra palabra con Madrid y la mantendremos. Hemos de enviar desde Copenhague una señal a Madrid y Lisboa que estimule a los países ibéricos a perseverar en la negociación y les convenza de que existe buena voluntad para superar los problemas” (Bassols, 1995: 281).

¹⁵³ A diferencia del modelo franco-alemán, todas las cumbres bilaterales que regularmente celebra España con otros estados europeos tienen carácter anual. Debemos hacer aquí mención de que las estrechas relaciones bilaterales entre Francia y Alemania basadas en la regularidad semestral de las cumbres entre el presidente de la República Francesa y el canciller alemán fueron fijadas mediante el tratado bilateral de 1963 conocido como “Tratado del Elíseo”. Además, este tratado también fija reuniones bilaterales entre algunos de los principales ministerios cada tres meses (asuntos exteriores, defensa, educación y juventud...). Véase: *Traité entre la République française et la République fédéral d’Allemagne sur la coopération franco-allemande*, Palais de l’Elysée, París, 22 de enero de 1963.

francesas ya comentadas no permitieron la celebración de la primera cumbre hispano-francesa hasta 1987.

Una vez miembro de la CE y regularizadas las relaciones con *Francia y Alemania*, la estrategia comunitaria española se basó en su adherencia a las tesis franco-alemanas (Closa, 1995: 118; Powell, 2002: 3). De este modo, más allá de las cuestiones estrictamente bilaterales con Francia (relaciones fronterizas, lucha contra el terrorismo de ETA, conexiones ferroviarias de alta velocidad, cooperación cultural y científica), las cuestiones europeas marcaban la agenda bilateral (Díaz Barrado, 2003). En determinados temas operó el eje Alemania-Francia-España, ya que este último país optó por “unirse al ‘grupo dirigente’ de estados miembros que impulsaban la CE hacia la Unión” (Story, 1995: 76), principalmente en la reforma de los tratados, y por consiguiente de las instituciones¹⁵⁴. Ejemplos de ello pueden ser la reunión trilateral para preparar conjuntamente las negociaciones para el Tratado de Maastricht en octubre de 1991 o la coordinación de las presidencias semestrales sucesivas en 1995. Sin embargo, como apunta Closa, “España no ha tenido éxito en su aspiración de ser considerado un socio igual, y el gobierno español ha tenido que negociar su inclusión en algunos de los arreglos franco-alemanes” (1995: 199).

Esto es, las relaciones bilaterales que España establecía con Francia y Alemania podían ser entendidas como dos estrategias distintas pero compatibles. Por un lado, la estrategia de acercamiento a los grandes. En este sentido, la propuesta de González de formar un directorio de grandes formulada en mayo de 1992 (Barbé, 1996a: 118; Keukeleire, 2001: 89-90) buscaba consolidar el rol de estado grande de España. Por otro lado, la estrategia de acercamiento a los estados fundadores. De hecho, los representantes españoles mantenían más comunicación regular con los estados fundadores que con sus potenciales socios mediterráneos o con Portugal (Beyers y Kierickx, 1998: 312). Y por tanto, como afirman Francesc Morata y Ana Mar Fernández, “España fue capaz de ganarse la reputación de ‘estado casi fundador’ haciendo compatibles las prioridades europeas con las aspiraciones nacionales y viceversa” (2003: 176).

¹⁵⁴ Durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, Felipe González buscó la alianza con Alemania para conseguir sus objetivos en materia de económica y social. Véase: “González busca hoy de nuevo el apoyo de Kohl”, *El País*, 8 de diciembre de 1991.

Harina de otro costal son las relaciones con el *Reino Unido*. El contencioso por el peñón de Gibraltar impedía una mejora en las relaciones y ni siquiera se estableció un calendario regular de encuentros. Ejemplo de este distanciamiento bilateral fue la declaración británica, también ratificada por parte española, en la que se reiteraba, sólo un día después de la firma de ingreso de España en la CE, que este hecho no supondría ningún cambio en la política respecto al peñón (Martín de la Guardia, 2005: 62)¹⁵⁵. De este modo, no fue hasta 1991 cuando Felipe González por primera vez desde su llegada al poder realizó una visita oficial al Reino Unido, si bien en 1986 los Reyes de España ya habían visitado Londres marcando “un hito en las relaciones bilaterales” (Powell, 2000: 442). Sólo cuando los intereses de ambos países coinciden, emerge el diálogo y la cooperación. El impulso hispano-británico del compromiso de Ioannina, ya explicado en páginas anteriores, es un buen ejemplo de ello.

En lo que respecta a *Italia*, la irregularidad de las cumbres que venían celebrándose desde 1986 no permitió profundizar durante estos años ni en la coordinación bilateral ni en la agenda europea. El único tema digno de destacar fue el apoyo, aunque no decisivo, de Italia a las diversas iniciativas españolas de cooperación euromediterránea. Ya en la II cumbre hispano-italiana, celebrada en Palma de Mallorca los días 24 y 25 de enero de 1987, los dos gobiernos estudiaron la necesidad de establecer una Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM). Esta propuesta, que España lanzó oficialmente en 1990, acabó fracasando debido al rechazo por parte de Estados Unidos, pero sobre todo a la falta de interés de Francia, apoyo éste necesario y decisivo para cualquier iniciativa euromediterránea. En cambio, en 1995 el apoyo italiano sólo vino a

¹⁵⁵ En el canje de notas entre España y el Reino Unido, el secretario de estado de asuntos exteriores y de la Commonwealth, Sir Geoffrey Howe y el ministro de asuntos exteriores, Fernando Morán, hacían constar que la adhesión de España no implicaba, por parte del Reino Unido ni del Reino de España, ninguna modificación en sus respectivas posiciones con respecto a Gibraltar y no afectaba al proceso negociador bilateral establecido de conformidad con lo dispuesto en el comunicado conjunto acordado en Bruselas el 27 de noviembre de 1984. Véase: “Canje de notas entre España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con la firma y ratificación del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, firmado en Londres y en Madrid el 13 de junio de 1985”.

sumarse a los esfuerzos franco-españoles para reforzar la política europea hacia el Mediterráneo, con la creación del Proceso de Barcelona¹⁵⁶.

Finalmente, es preciso hacer una breve referencia a las relaciones con *Portugal*, puesto que durante esta época se normalizaron y regularizaron los encuentros entre los jefes de ambos gobiernos. Como afirman Juan Yañez-Barnuevo y Ángel Viñas, “la visita de Felipe González a Lisboa en noviembre de 1983 señaló la voluntad común de iniciar una nueva etapa, teniendo en cuenta la aspiración de ambos países en acceder a la Comunidad Europea. La tarea no sería fácil y, de hecho, hasta después del giro copernicano que para España y Portugal supuso la adhesión la relación bilateral no entró en una dinámica de progreso irreversible” (1992: 94). Así, durante la primera legislatura de Felipe González, siendo Fernando Morán -lusófilo convencido- el ministro de exteriores, (Viñas, 1999: 261) los dos países regularizaron las cumbres bilaterales sin que esto significara que las cuestiones europeas fueran abordadas habitualmente, ya que pocas veces España y Portugal hacían frente común. En otras palabras, el marco comunitario significó para ambos países “la multilateralización de la relación bilateral” aunque para Portugal la estrategia pasaba por “llegar a Madrid a través de Bruselas”. En cambio, para España, el vecino luso era un socio demasiado pequeño para ser un socio comunitario relevante (Seabra, 2000: 194-195).

En suma, el período de gobierno socialista de Felipe González buscó en sus alianzas con los grandes de la Unión una baza para ganar influencia en el proceso de integración europea. A pesar de contar con pocos años como miembro, España había conseguido un papel activo en el proceso de integración europea, siendo considerado en algunos momentos un socio fundamental para los avances europeos. Las buenas relaciones con Alemania bajo el liderazgo de Helmut Kohl ayudaron a consolidar a España como ‘estado casi grande’ y a ser visto como defensor de los intereses europeos a pesar de que, durante los últimos años de mandato, González fuera calificado como “Thatcher del sur” (Barbé, 1999: 67) por defender sus intereses, no sólo en lo que respecta a las dotaciones de fondos de cohesión sino también en la lucha por mantener el equilibrio institucional.

¹⁵⁶ En el capítulo sexto de la presente tesis se desarrollará tanto las propuestas de CSCM y de Partenariado Euromediterráneo como las diferencias entre el apoyo francés y el italiano a las iniciativas españolas en el Mediterráneo.

4.4.- José María Aznar (1996-2004): El bilateralismo pasa por el Reino Unido

La llegada del Partido Popular (PP) al poder en 1996, con José María Aznar al frente, no supuso una ruptura radical inmediata con la política exterior desarrollada por el PSOE durante catorce años. Sin embargo, a lo largo de la primera legislatura pero sobre todo durante la segunda, las prioridades internacionales y las alianzas intra-europeas del gobierno conservador español fueron tomando color propio. La sintonía de España con el eje franco-alemán, tan cuidada por el gobierno del PSOE, fue progresivamente abandonada por el gobierno del PP a favor de una nueva política de alianzas con el Reino Unido, a pesar de las tensiones entre ambos países por la cuestión de Gibraltar. O como afirmaba acertadamente Carlos Closa:

“El gobierno del PP ha buscado aliados circunstanciales, basados en la coincidencia puntual de intereses y en la afinidad ideológica y sintonía personal de Aznar. Si algo ha marcado la política europea durante los gobiernos del PP ha sido su choque sistemático con el gobierno alemán y su simpatía por el gobierno británico, cuyas tesis tradicionalmente han representado la heterodoxia en la integración y han sido, muchas veces contrarias a los intereses de España” (2001b: 17-18).

4.4.1.- Prioridades españolas del gobierno Aznar en la agenda europea

Podemos presentar la política europea del gobierno de José María Aznar durante sus ocho años de gobierno (1996-2004) en los cuatro siguientes ámbitos: liberalismo económico, lucha contra el terrorismo, defensa del peso de España en las instituciones europeas y atlantismo. La definición de estas cuatro prioridades de la política europea del gobierno conservador ya nos indica quién podía ser su aliado más estable: el Reino Unido de Tony Blair (aunque formen parte de distintas familias políticas). El entonces ministro español de asuntos exteriores, Josep Piqué, defendía la intensificación de las relaciones hispano-británicas por su similar posición geoestratégica en Europa y sobre todo por el giro europeísta que el gobierno británico estaba dando en ese momento¹⁵⁷.

¹⁵⁷ “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores, Josep Piqué, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII Legislatura, nº 25, 6 de junio de 2000, p. 300.

Debemos añadir, por otro lado, que no sólo el gobierno laborista estaba virando hacia Europa sino que la visión sobre la UE del gobierno Aznar se asemejaba más a la Europa atlántica de Blair que a la Europa del eje franco-alemán.

En primer lugar, la visión liberal de la integración económica tanto de Aznar como de Blair marcó el avance en el proceso de construcción europea del cambio de milenio, a pesar de las reticencias de Chirac y Schröder. Más que presentar una posición propia y luego buscar las alianzas apropiadas, el gobierno español del PP fue desarrollando conjuntamente con el Reino Unido sus propuestas sobre las políticas de competitividad, empleo y crecimiento económico. Ello fue posible gracias a la regularización (que no institucionalización) de los encuentros informales entre los dos líderes políticos y sus respectivos ministros. Primero en forma de seminarios interministeriales y después a partir de encuentros entre ellos dos, se fue tejiendo una posición común sobre el futuro de las políticas económicas de la Unión. Así, en el encuentro informal de Chequers el 10 de abril de 1999, Aznar y Blair acordaron una declaración conjunta en la que proponían la celebración de un Consejo Europeo extraordinario para tratar sobre las orientaciones futuras de las políticas de empleo, competitividad y reforma económica¹⁵⁸. De ahí nació el llamado proceso de Lisboa (Consejo Europeo, 23 y 24 de marzo de 2000), cuyo objetivo era hacer de la UE una zona económica más dinámica y competitiva, basada en la innovación y el conocimiento, capaz de potenciar los niveles de crecimiento económico, con más y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social. En definitiva, la iniciativa hispano-británica sobre la necesidad de coordinar las políticas de empleo y competitividad para ser más fuertes en la economía global pasó a ser una prioridad europea.

Más adelante, durante el Consejo Europeo de Barcelona (15 y 16 de marzo de 2002), España y el Reino Unido, esta vez también con Italia, se unieron para impulsar la liberalización del sector energético y del mercado laboral, aunque sin demasiado éxito debido a la oposición frontal de Francia y Alemania. A pesar de que la prensa europea se hizo eco de la existencia de un eje entre España, Gran Bretaña e Italia, Aznar lo desmintió afirmando que sólo se trataba de buena

¹⁵⁸ “Aznar y Blair proponen una cumbre de la UE para impulsar una reforma económica” *La Vanguardia*, 11 de abril de 1999.

sintonía¹⁵⁹. De hecho, se demostró al cabo de los meses que era meramente coyuntural y circunscrito a esta cuestión concreta. Finalmente, la ruptura del pacto de estabilidad por parte de Francia y Alemania en noviembre de 2003 y la posterior decisión del Ecofin de congelar la aplicación de las reglas del pacto para evitar sanciones a ambos, provocó una airada reacción del gobierno español, que buscó algunos aliados europeos (esta vez no era el Reino Unido) para enfrentarse abiertamente con ellos. A través de una carta, firmada en febrero de 2004 por seis países (España, Países Bajos, Italia, Portugal, Polonia y Estonia) y dirigida a la presidencia irlandesa del Consejo y al presidente de la Comisión, se defendía “la aplicación de las reglas de forma consistente y no discriminatoria” y el avance en lo relativo a la estrategia de Lisboa, frente a la postura franco-alemana de mayor flexibilización económica¹⁶⁰. En definitiva, el papel activo del gobierno en esta cuestión y la alianza con el Reino Unido otorgaron a España cierto protagonismo y la situaron entre los países más liberales de la UE.

En segundo lugar, la preocupación española por las cuestiones de justicia e interior, y más concretamente por la lucha contra el terrorismo hizo que el gobierno impulsara, de nuevo junto con el Reino Unido, la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Ciertamente, la primera propuesta para impulsar una nueva política europea hacia esta dirección vino de la mano de España, cuando en el Consejo Europeo informal de Pörtlach (octubre de 1998) propuso organizar en algún momento del año siguiente una cumbre extraordinaria sobre justicia e interior con el objetivo de reforzar la cooperación policial y judicial. Dicho y hecho. En octubre de 1999 se celebró un Consejo Europeo extraordinario en Tampere sobre la creación de un espacio de seguridad, libertad y justicia. En palabras de Esther Barbé, “el impulso español en la materia se vio apoyado por una atmósfera favorable, que se tradujo en el hecho de poder presentar una propuesta conjunta hispano-británica, reforzándose así el tándem Aznar-Blair, que compartían además en aquellos momentos el asunto Pinochet, y un genérico apoyo del gobierno francés, más preocupado que en el pasado por los efectos del terrorismo de ETA en su propio territorio” (2001b: 5). El impulso

¹⁵⁹ “Aznar: No all’Europa delle alleanze segrete”, *La Repubblica*, 22 de febrero de 2002; “Aznar desmiente la existencia de un eje con Blair y Berlusconi en el seno de la UE”, *La Vanguardia*, 23 de febrero de 2002.

¹⁶⁰ “Andanada contra el eje franco-alemán”, *La Vanguardia*, 17 de febrero de 2004.

hispano-británico no se dio sólo a nivel europeo, sino que se llevaron a cabo diversas iniciativas bilaterales (tratado bilateral de eliminación de trabas en el proceso de extradición para delitos graves firmado el día 24 de noviembre de 2001¹⁶¹, adelanto de la aplicación de la euroorden en 7 países en enero de 2003¹⁶²). En definitiva, cuando el impulso español no era lo suficientemente fuerte como para acelerar la puesta en marcha de una política europea prioritaria para España, el gobierno de José María Aznar utilizaba la estrategia de adelantar la cooperación mediante acuerdos informales bilaterales para abrir el camino a la futura cooperación europea.

En tercer lugar, la necesaria reforma de las instituciones comunitarias para hacer frente a una UE de 25 o más estados miembros permitió a España buscar un mayor peso y, de este modo, consolidarse dentro del grupo de los grandes. El gobierno conservador planteó, ya en las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental de 1996, y hasta las negociaciones para la Constitución Europea entre 2002 y 2004, la necesidad de preservar el peso institucional de España ante los temores de quedar desplazado en una UE ampliada.

Así, en el Tratado de Ámsterdam el gobierno español, con el apoyo del Reino Unido, consiguió que en un protocolo se hiciera hincapié en el caso especial de España¹⁶³, a pesar de que la falta de acuerdo de los Quince atrasara la cuestión de la reforma institucional a posteriores negociaciones. De forma todavía más clara, el acuerdo en el último momento de la CIG de 2000 sobre el reparto de poder dentro de la Unión Europea (un comisario por estado miembro, una distinta distribución ponderada de los votos del Consejo y un nuevo reparto de los escaños del Parlamento Europeo)

¹⁶¹ Para más información véase Smith y Tsatsas, 2002: 78. Debemos hacer mención aquí del tratado bilateral firmado entre España e Italia para el procedimiento acelerado de extradición el 28 de noviembre de 2000, por tanto, un año antes que el tratado hispano-británico.

¹⁶² A la intención hispano-británica de aplicar con un año de adelanto la orden europea de detención y entrega (conocida comúnmente como euroorden) se le sumaron otros cinco países: Francia, Portugal, Bélgica, Luxemburgo y Alemania. Este acuerdo se produjo durante un encuentro en Santiago de Compostela en febrero de 2002 en pleno ejercicio de la presidencia española del Consejo de la UE. De este modo, para estos siete países la aplicación de la euroorden entró en vigor el 1 de enero de 2003 mientras que no fue hasta enero de 2004 que estuvo vigente en todo el espacio de la Unión.

¹⁶³ Véase la Declaración n° 50 del Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, por la que se acordaba que, hasta la entrada en vigor de la primera ampliación, la Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994 (compromiso de Ioannina) quedaba prorrogada y que, antes de esa fecha, era necesario encontrar una solución al caso especial de España. Mediante el compromiso se salvaguardaba el poder de veto mediterráneo puesto que, para las votaciones por mayoría cualificada, se mantenía la minoría de bloqueo en 23 votos.

será recordado como uno de los grandes éxitos del gobierno Aznar. España consiguió en esas negociaciones mantener su posición de grande (o mejor, de pequeño dentro del grupo de los grandes), ya que los votos obtenidos en el Consejo (27 para España y 29 para el resto de grandes) le otorgaban la misma capacidad de bloqueo que un estado grande. José María Aznar explicaba los éxitos de España en Niza de la siguiente forma:

“España es ahora en términos de votos, un país grande, lo que en nuestro tratado de adhesión no era evidente en el Consejo aunque sí en la Comisión. En la Comunidad de Doce, la diferencia de votos de España con los grandes era de dos, es decir, de un 20%, y la diferencia con el grupo siguiente de tres, es decir, de un 27,5%. Con el Tratado de Niza, la diferencia de votos entre España y los cuatro más grandes será de 2, es decir, del 7%, y la diferencia con la media de votos del siguiente grupo, que es de 13 votos, será del 48%”¹⁶⁴.

Esto es, los objetivos españoles en 2000 eran en palabras del propio Aznar, por un lado, ver reconocido “un peso acorde con su importancia demográfica” y, por el otro, reestablecer “los equilibrios que se ha[bía]n ido deteriorando con sucesivas ampliaciones”¹⁶⁵. A diferencia de otras negociaciones, en ésta la capacidad de propuesta del gobierno español fue reducida¹⁶⁶ y su papel en las negociaciones se centró en tratar de influir sobre las propuestas que las distintas presidencias habían puesto encima de la mesa. Por tanto, en dichas negociaciones España basó su estrategia en hacer frente común con los grandes, sobre todo en lo que respecta al reparto de votos en el Consejo y a la reforma de la Comisión. Por otra parte, el gobierno español optó por acercarse de forma meramente circunstancial a Alemania en el apoyo a su demanda de romper definitivamente la paridad con Francia en número de votos en el Consejo, demanda que finalmente no vio la luz (los dos países obtuvieron 29 votos cada uno). En definitiva, los acuerdos del Tratado de Niza fueron vistos como óptimos por el gobierno, puesto que mejoraban su capacidad de bloqueo a cambio de

¹⁶⁴ “Comparecencia del gobierno ante el pleno de la cámara para informar sobre el Consejo Europeo celebrado el 9 de diciembre de 2000 en Niza”, Sesión plenaria, nº 50, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII Legislatura, nº 52, 20 de diciembre de 2000, p. 2486.

¹⁶⁵ “Conferencia del presidente del gobierno, Don José María Aznar, en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales”, París, 26 de septiembre de 2000.

¹⁶⁶ El gobierno español sólo aportó una nota de transmisión a la CIG-2000 en torno a la cuestión de las cooperaciones reforzadas en PESD. Véase: Nota de transmisión de la delegación española, “CIG 2000: Cooperación reforzada en el segundo pilar”, CONFER 4760/00, Bruselas, 14 de julio de 2000.

perder peso en la Comisión (al igual que el resto de países grandes) y a expensas de ver reducido considerablemente su número de escaños en el Parlamento Europeo¹⁶⁷.

Sin embargo, el replanteamiento de método de negociación y la apuesta por abrir un debate sobre el futuro de Europa con el objetivo puesto en la elaboración de un tratado constitucional que simplificara los tratados y definiera los objetivos finales de la Unión dio un vuelco a los logros españoles. Tanto en los debates en el seno de la Convención Europea como en la posterior CIG-2003/04, se planteó la necesidad de una reforma a fondo de las instituciones que afectaría de pleno a los logros españoles conseguidos en Niza. De nuevo, la alianza con el Reino Unido aparecía en este debate mediante una contribución conjunta sobre las instituciones de la UE¹⁶⁸, propuesta que sin presentar grandes novedades (los temas recogidos ya estaban presentes en el debate: presidencia del Consejo Europeo, equilibrio institucional, debate anual entre eurodiputados y diputados nacionales...) quería hacer de contrapeso a la propuesta franco-alemana, presentada sólo unos días antes¹⁶⁹. Sin embargo, en el momento en que el debate se volcó en el sistema de voto en el Consejo, España, en boca de la ministra de asuntos exteriores Ana Palacio, negó la legitimidad de la Convención para abordar este tema considerando que éste no formaba parte del mandato que se le había otorgado (Barbé, 2004a: 1). Así, España rechazó rotundamente la propuesta de establecer un sistema de votos basado en la doble mayoría (mayoría de estados y 60% de la población), primero en la Convención Europea, frente a la defensa a ultranza de su presidente, Valéry Giscard d'Estaing¹⁷⁰, y después en la CIG frente a los gobiernos francés y alemán¹⁷¹. En esta última etapa, el

¹⁶⁷ Javier Elorza, representante español en las negociaciones de Maastricht y Ámsterdam pero no en las de Niza, afirma que “Madrid defendió que solamente estaría dispuesta a asumir alguna diferencia en votos con los cuatro grandes si veía incrementar los suyos más que proporcionalmente que los de éstos para recibir una compensación por la pérdida de su segundo comisario”. Como así fue; aunque Elorza olvidó mencionar que en la negociación España también perdió hasta catorce escaños en el seno del Parlamento Europeo. Véase Elorza, 2001: 90.

¹⁶⁸ “Joint Statement of the Rt. Hon. Tony Blair, MP, Prime Minister of the United Kingdom and H.E. José María Aznar, President of the Government of Spain”, Madrid, 27 y 28 de febrero de 2003. Véase: Powell, 2003. Esta declaración fue presentada en la Convención Europea por sus representantes gubernamentales: Contribution by Mrs Ana Palacio and Mr. Peter Hain, members of the Convention: “The Union institutions”, CONV 591/03, CONTRIB 264, 28 de febrero de 2003.

¹⁶⁹ Contribution submitted by Mr. Dominique de Villepin and Mr. Joschka Fischer, members of the Convention: “Franco-German contribution to the European Convention concerning the Union’s institutional architecture”, CONV 489/03, CONTRIB 192, 16 de enero de 2003.

¹⁷⁰ España logró el apoyo de otros países (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Polonia, Austria, Chipre, Lituania y Suecia) para que, en el proceso final de la Convención, se decidiera que el tema del sistema de

gobierno de Aznar buscó un nuevo aliado, esta vez Polonia (dónde se había acuñado el eslogan 'Niza o muerte'), un aliado oportuno en parte porque ambos compartían la condición de ser estados medios con vocación de estar entre los grandes. Este frente común hispano-polaco se mantuvo firme en el rechazo a la citada propuesta (en forma de amenaza de veto) y, con ello paralizó el acuerdo sobre el tratado constitucional durante el Consejo Europeo de diciembre de 2003¹⁷².

En suma, a pesar de las declaraciones oficiales del gobierno popular de no sacralizar Niza¹⁷³, los hechos demostraron sus preferencias por dichos acuerdos y no tanto por los acuerdos de la Convención Europea. El gobierno de José María Aznar antepuso la defensa del interés nacional, esto es su peso en las instituciones de la UE, al interés europeo de conseguir un acuerdo en forma de Constitución Europea.

Por último, el atlantismo ha sido una de las características más visibles de los gobiernos Aznar. A pesar de que la postura más atlantista de Aznar tuvo su momento más álgido en el apoyo al ataque a Irak, durante todo su mandato el líder español defendió una visión atlantista del proyecto europeo, demostrado una vez más con su proximidad al Reino Unido. En palabras de Carlos Closa y Paul M. Heywood:

“Aznar quería presentar España como un actor internacional clave debido a su posición privilegiada en el diálogo transatlántico, y con una voz que fuera respetada. Por tanto, la guerra en Irak y la relación próxima a los EE.UU. era vista como el instrumento a través del cual España pasaría de ser una potencia media a convertirse en un jugador principal

votos continuaría estando abierto a nuevas propuestas de cara a la CIG. Véase: “España y otros países amenazan con bloquear la Convención si no se aceptan los acuerdos de Niza”, *El País*, 31 de mayo de 2003.

¹⁷¹ El gobierno del PP defendió su rechazo a la propuesta de la doble mayoría alegando a los intereses nacionales de España. Así lo ilustran las declaraciones de la ministra Ana 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 ha mantenido”. Véase: “Comparecencia de la señora ministra de asuntos exteriores (Palacio Vallelersundi), para informar con carácter previo al Consejo Europeo de Bruselas. A petición propia”, Comisión mixta de la Unión Europea, Sesión nº58, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº151, 7 de octubre de 2003, p. 3706.

¹⁷² La decisión final de esta cuestión, por acuerdo de todos los estados miembros reunidos en CIG en junio de 2004, fue la siguiente: La mayoría cualificada resulta ser el acuerdo de “un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión” (art. I-25 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa).

¹⁷³ “Aznar: Niza no es la Biblia”, *El País*, 17 de octubre de 2003.

dentro de la UE, capaz de situarse al lado de los ‘cuatro grandes’, Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido” (2004: 219-220).

Por tanto, de nuevo se repetía el objetivo de España, estar entre los grandes de Europa, pero con una estrategia completamente opuesta, aliarse con los países más atlantistas de la UE en vez de con los más europeístas. Aznar buscaba a través de su alianza con los países más atlantistas (Reino Unido, Italia, y los nuevos estados miembros del Este de Europa) conseguir una mayor capacidad para actuar como contrapeso al tradicional eje franco-alemán. Esta ‘nueva Europa’, en terminología de Donald Rumsfeld, se ponía definitivamente del lado de EE.UU. en la guerra de Irak y el desencuentro entre los estados europeos bloqueaba cualquier posición común: la Unión Europea se paralizó demostrando, una vez más, sus debilidades para tener una única voz internacional. Aznar se presentó como uno de los promotores de la Carta de los Ocho¹⁷⁴, publicada en numerosos periódicos europeos el 30 de enero de 2003 y firmada por ocho líderes de estados europeos dando su apoyo a la política de EE.UU. hacia Irak. Además, la cumbre de las Azores, en la que Bush, Blair y Aznar se encontraron justo antes del ataque a Irak, puso de relieve la opción transatlántica de Aznar en detrimento de la coordinación europea (‘declaración de mínimos’ del Consejo de asuntos generales y relaciones exteriores de principios de febrero). Como afirmaba Esther Barbé en su momento, la actitud española perfilaba dos realidades: “por una parte, el reforzamiento de la fractura entre europeos, provocada por el liderazgo de los Estados Unidos en el mundo, y, por otra parte, una actitud de rebeldía frente al eje franco-alemán como motor de la vida europea” (2003b: 4).

En definitiva, la visión de Europa de José María Aznar era, en sus propias palabras, la de “una Europa fuerte política y económicamente y más influyente en el mundo”, lo que pasaba

¹⁷⁴ “Europa y América deben permanecer unidas”, carta conjunta firmada por José María Aznar (España), José Manuel Durão Barroso (Portugal), Silvio Berlusconi (Italia), Tony Blair (Reino Unido), Václav Havel (República Checa), Peter Medgyessy (Hungría), Leszík Miller (Polonia) y Anders Fogh Rasmussen (Dinamarca), 30 de enero de 2003.

indiscutiblemente por “estados nacionales fuertes, una economía competitiva y un vínculo trasatlántico muy fuerte”¹⁷⁵.

4.4.2.- El juego de alianzas del gobierno Aznar

Como ya hemos avanzado, la estrategia bilateralista del gobierno del PP distaba mucho de la estrategia que había presentado el anterior gobierno del PSOE, alejándose del eje franco-alemán y optando por alianzas con aquellos estados considerados más atlantistas, principalmente el Reino Unido pero también Italia y, más recientemente, algunos países concretos de la Europa central.

Carlos Closa califica la actitud del gobierno del PP hacia el *eje franco-alemán* como de “desconfianza y rivalidad”, aclarando que este distanciamiento “no es fruto de un análisis específico del eje mismo sino de la valoración de la posición individual de cada uno de los dos países con respecto a la política europea en general y políticas específicas de la UE en particular” (2004a: 32). Sin embargo, a nuestro modo de ver, lo que en un principio eran sólo desacuerdos puntuales con Alemania y con Francia en el desarrollo de algunas de las políticas europeas más significativas de estos ocho años, acabó convirtiéndose en una confrontación entre dos modelos contrapuestos de integración europea. Si bien Francia y Alemania tampoco comparten exactamente el mismo modelo, el enfrentamiento entre el eje franco-alemán, por un lado, y el dúo hispano-británico, por el otro, simbolizaron dos modos distintos de entender la integración europea.

Siguiendo el esquema propuesto para el período de Felipe González, debemos empezar nuestro análisis por las relaciones con *Francia*. Si bien puede considerarse que la relación franco-española es la relación bilateral más fructífera que tiene España, el distanciamiento progresivo fue patente a lo largo de los ocho años de José María Aznar, sobre todo en lo que concierne a la agenda europea. Ciertamente, la cooperación bilateral desarrollada entre 1996 y 2004 vivió grandes éxitos en la lucha contra el terrorismo de ETA¹⁷⁶ y significativos (aunque no definitivos) avances en las

¹⁷⁵ “José María Aznar: mes vérités sur l’Espagne, l’Europe et la France”, *Le Monde*, 8 de marzo de 2004.

¹⁷⁶ Cabe hacer mención que entre 1996 y 2004, 337 miembros de ETA fueron detenidos en Francia y que se lograron grandes avances en lo que se refiere a cooperación policial, judicial y de acceso a la información en la lucha contra el terrorismo.

interconexiones fronterizas¹⁷⁷. Muy diferente resultó la cooperación sobre cuestiones europeas, en las que abundaron más los puntos de discrepancia que los de acuerdo. Como ya hemos señalado en el apartado anterior, a grandes rasgos encontramos diferencias sobre la política presupuestaria de la Unión, sobre la reforma de las instituciones europeas necesaria para hacer frente a la ampliación hacia el este de Europa y sobre la respuesta europea a la guerra de Irak. De este modo, las cumbres bilaterales anuales quedaron relegadas, en muchas ocasiones, a la presentación por parte de cada delegación de sus respectivas posiciones en los temas más candentes de la agenda europea¹⁷⁸. Expresión máxima de la falta de buen entendimiento en las relaciones franco-españolas fueron las declaraciones en enero de 2004 de José María Aznar: “La capacidad de decisión de España en materia de política exterior ha estado subordinada a Francia desde 1800. Ya no es así, y estoy muy satisfecho de que España pueda adoptar sus propias decisiones. Al fin, estamos en la vanguardia”¹⁷⁹. En suma, durante los años de gobierno Aznar, se vivieron más momentos de desencuentro que de acercamiento y ambos vecinos no pudieron hacer frente común en algunos de los asuntos que los unen, como puede ser la prioridad compartida hacia la región mediterránea (expresión paradigmática de este distanciamiento fue la falta de apoyo francés a España durante el conflicto por el islote Perejil con Marruecos).

El alejamiento fue más brusco en el caso de las relaciones con *Alemania*. Según Esther Barbé, con la llegada de Aznar al poder las relaciones hispano-alemanas vieron el final de una reciprocidad difusa¹⁸⁰ (recursos financieros para España a cambio de influencia política para Alemania) (2000c: 83). Hemos de apuntar que las relaciones bilaterales entre estos dos países no han gozado nunca de una agenda bilateral importante, ya que al no compartir fronteras la agenda bilateral pasa

¹⁷⁷ En la XII cumbre hispano-francesa, celebrada en La Rochelle los días 20 y 21 de noviembre de 1998, se puso como objetivo el año 2004 para la conexión entre Francia y España con trenes de alta velocidad.

¹⁷⁸ Por ejemplo, tanto en la XI cumbre hispano-francesa (Salamanca, 1 y 2 de diciembre de 1997) como en la siguiente (La Rochelle, 20 y 21 de noviembre de 1998), los gobiernos francés y español mostraron sus puntos de divergencia en lo que a la financiación de la Unión se refiere. Más adelante, en las cumbres de Santander (23 de mayo de 2000) y de Carasona (6 de noviembre de 2003), las discrepancias surgieron en torno a la configuración institucional definitiva de la Unión (CIG-2000 y CIG-2003/4).

¹⁷⁹ Declaraciones hechas en una entrevista publicada por *Washington Post* en motivo de la última visita de José María Aznar como presidente del gobierno a EE.UU. en enero de 2004. Véase “The view from Spain” *The Washington Post*, 14 de enero de 2004.

¹⁸⁰ Según Robert O. Keohane (1986), la reciprocidad difusa significa que los beneficios del grupo son más importantes que los beneficios de las partes. Y, por tanto, la cooperación ya no se hace sólo por los beneficios individuales sino que se valoran también los beneficios conjuntos.

indiscutiblemente por sus relaciones en el marco de la UE¹⁸¹. Por tanto, las discrepancias se dieron principalmente bajo el paraguas europeo. Un ejemplo de dichas discrepancias fue durante las negociaciones de la Agenda 2000 y más concretamente por la dotación de los fondos de cohesión previstos para el período 2000-2006 (Consejo Europeo de Berlín, marzo de 1999). Durante estas negociaciones, Alemania (que ejercía la presidencia semestral) propuso una reducción de los fondos que no fue aceptada por el gobierno español. Finalmente el acuerdo llegó en beneficio de España, que consiguió un aumento de la dotación de los fondos de cohesión de 15.000 M€ a 18.000 en siete años y pasó a recibir del 55 % al 62% del fondo (Crespo MacLennan, 2004: 338). La reciprocidad difusa que Esther Barbé había identificado en las relaciones entre Felipe González y Helmut Kohl no sólo desapareció, sino que se produjo el efecto contrario: Alemania se enfrentó con España por los recursos financieros de la Unión aceptando que la influencia política ya no dependía de las buenas relaciones con este país. Pero las discrepancias entre España y Alemania continuaron y se agudizaron durante la segunda legislatura de Aznar, con la disputa por el ataque a Irak como punto culminante. A pesar de dichos desencuentros, las cumbres bilaterales continuaron celebrándose, aunque sólo sirvieron para presentar las respectivas posiciones en cuestiones como la agenda 2000, los temas de negociación de la CIG-2000¹⁸² o el pacto de estabilidad.

Como ya hemos afirmado anteriormente, las relaciones bilaterales con el *Reino Unido* no han sido formalizadas con cumbres bilaterales a nivel de jefes de Estado y de gobierno y sólo se prevén encuentros anuales entre los ministros de asuntos exteriores. Sin embargo, la buena sintonía entre los dos recién estrenados líderes, José María Aznar y Tony Blair, elegido en mayo de 1997, favoreció una regularización informal (es decir, sin previa institucionalización de la relación) de los encuentros anuales entre ambos. De alguna forma, esta no-institucionalización facilitaba los

¹⁸¹ Uno de las áreas más desarrolladas de la agenda bilateral fue la cooperación en materia de justicia e interior (lucha contra el crimen organizado, trata de blancas, narcotráfico, lucha antiterrorista, blanqueo de dinero...). Prueba de ello fue la declaración conjunta en materia de interior que firmaron durante la XIV cumbre hispano-alemana, celebrada en Berlín los días 3 y 4 de diciembre de 1999. De hecho, el interés de España por estos temas los llevó primero a desarrollar la cooperación a nivel bilateral, para después impulsar la política europea de justicia y asuntos de interior.

¹⁸² Encontramos tensiones hispano-alemanas durante la CIG-2000 a dos niveles. En el debate sobre el futuro inmediato de la UE, España se oponía a eliminar el requisito de veto en las cooperaciones reforzadas, a pesar de que al final aceptó esta condición. En el debate sobre el futuro a largo plazo de la UE, el presidente Aznar rechazó las propuestas sobre federalismo y constitucionalismo que el ministro de exteriores alemán, Joschka Fischer había propuesto en su discurso en la Universidad Humboldt el 12 de mayo de 2000.

encuentros, ya que en ellos no estaba previsto el encuentro de ministros homólogos y la agenda de temas a tratar podía ceñirse más fácilmente a los puntos de encuentro sobre los avances en la Unión Europea o la actualidad de la agenda internacional. El primer encuentro entre los dos líderes fue de carácter privado, ya que pasaron unas vacaciones familiares en Doñana durante la Semana Santa de 1998¹⁸³. Después de este primer encuentro, se inició un ciclo de reuniones públicas con regularidad anual para tratar, principalmente, sobre dos temas: la reforma económica de la Unión que desembocó en el proceso de Lisboa iniciado en el año 2000 (los frutos de esta relación se conocieron ya en los seminarios interministeriales sobre políticas de empleo¹⁸⁴ y en las declaraciones conjuntas firmadas entre 1999 y 2003¹⁸⁵) y posteriormente el apoyo conjunto al ataque norteamericano a Irak. Así, una visión compartida de la Europa atlantista y liberal, una misma forma de entender el proceso de integración europea, y una sintonía personal marcada por la amistad entre las familias, fueron los principales rasgos que marcaron las relaciones bilaterales hispano-británicas durante las dos legislaturas del Partido Popular, a pesar del distinto color político de los dos gobiernos y del conflicto no resuelto sobre Gibraltar. Sin embargo, la sintonía demostrada en algunas cuestiones no era extrapolable a otros temas de la agenda española, como por ejemplo las demandas españolas en las negociaciones de la agenda 2000, en las que el apoyo por parte del Reino Unido brilló por su ausencia.

Junto con el Reino Unido, debemos hacer mención a las relaciones con *Italia*, más basadas en la afinidad política de José María Aznar con Silvio Berlusconi que en una agenda compartida¹⁸⁶. En la VI cumbre hispano-italiana, celebrada en Valencia el 16 de septiembre de 1996, se simbolizó la reactivación de las relaciones bilaterales mediante el compromiso de celebrar encuentros a distintos

¹⁸³ La relación entre José María Aznar y Tony Blair se tejió a partir de encuentros vacacionales de las dos familias. El líder español invitó a la familia de Blair a pasar las vacaciones de Semana Santa de 1998 en el Parque Nacional de Doñana. Al año siguiente, ambas familias se volvieron a encontrar, esta vez en el Reino Unido, y más concretamente en la residencia de vacaciones del primer ministro en Chequers.

¹⁸⁴ El primer seminario sobre políticas de empleo se celebró en Sevilla el 23 de noviembre de 1998. El segundo tuvo lugar en Oxford el 5 de julio de 1999 y el tercero en Toledo el día 18 de enero de 2000.

¹⁸⁵ Aznar y Blair suscribieron durante este período cuatro declaraciones conjuntas sobre políticas de empleo de la UE.

¹⁸⁶ En este sentido, Silvio Berlusconi nunca ocultó la admiración por la política llevada a cabo por el Partido Popular en España, política que fue inspiración de su propia dirección gubernamental. Además, fue el propio Aznar el que presionó dentro del Partido Popular Europeo para que Forza Italia entrara a formar parte de dicho grupo en el Parlamento Europeo.

niveles gubernamentales, parlamentarios y empresariales (seminarios ministeriales, reuniones de directores generales, grupos parlamentarios de amistad, encuentros del foro civil hispano-italiano). Sin embargo, esta reactivación no supuso un aumento de la cooperación, ni a nivel bilateral ni a nivel europeo¹⁸⁷. Sobre las especulaciones que en 2002 se oían sobre un supuesto eje Londres-Madrid-Roma, el mismo Aznar afirmaría que se trataba de “un eje que jamás existió, ni siquiera en la imaginación de ninguno de nosotros. Ahora bien, por primera vez en mucho tiempo, tres de los cinco grandes países de la Unión Europea estaban de acuerdo en un planteamiento europeísta de gran envergadura, basado en la permanencia de las naciones-estado, la liberalización económica y la importancia de contribuir a mantener y profundizar la Alianza Atlántica” (2005: 156-7). Esta buena sintonía resultó ser simplemente un buen entendimiento entre los tres líderes que no cuajó con los cambios de gobierno en cada país.

La estrategia bilateral de España también pasó durante esta etapa por un mayor acercamiento a *Polonia*, país de tamaño similar a España que a corto plazo también sería miembro de la Unión. O en palabras del mismo José María Aznar, la alianza entre España y Polonia se debía a que “somos países de dimensiones parecidas, con una población similar, y los dos muy interesados en mantener y reforzar el compromiso atlántico” (2004: 165-6). En 1998, España y Polonia firmaron una declaración conjunta en la que expresaban el “carácter especial y privilegiado” de sus relaciones¹⁸⁸, demostrando que habían comprendido que el buen entendimiento entre ambos países era primordial para conseguir un mayor rol para ambos en el proceso de integración europea. Sin embargo no fue hasta meses antes de su adhesión, en noviembre de 2003, que se celebró la primera cumbre bilateral hispano-polaca en Madrid, institucionalizando de esta forma los encuentros anuales hispano-polacos. En esta primera cumbre, la principal cuestión a tratar fue la defensa del reparto de votos en el seno del Consejo conseguido en las negociaciones de Niza y cuestionado

¹⁸⁷ Nos permitimos destacar dos temas recurrentes de cooperación hispano-italiana: Los asuntos de justicia e interior (sobre todo, en la IX cumbre en Nápoles en junio de 2000 y en la X en Granada en noviembre de 2001) y el impulso de la agenda mediterránea en la Unión Europea (trabajo conjunto durante la elaboración de la estrategia común para el Mediterráneo en la VIII cumbre celebrada en Madrid en febrero de 1999 y presentación de una declaración conjunta sobre la visión mediterránea de la Convención Europea, en la XI cumbre celebrada en Roma el 28 de noviembre de 2001).

¹⁸⁸ Declaración conjunta del primer ministro de Polonia y el presidente del gobierno de España, Varsovia, 20 de enero de 1998.

tanto en la Convención Europea como en la posterior CIG, ya que este reparto beneficiaba a ambos países¹⁸⁹. Además, a este tema de cooperación cabe añadir dos más: la colaboración española con las fuerzas polacas en Irak (la brigada española formada por 1300 efectivos se encuadró en una división multinacional bajo mando de Polonia) y la voluntad de ambos países de introducir una referencia al cristianismo en el preámbulo de la Constitución. De nuevo, quedaba patente la apuesta de José María Aznar por el bilateralismo como estrategia de influencia en la integración europea¹⁹⁰.

Finalmente, las relaciones bilaterales con *Portugal* continuaron centrándose estrictamente en cuestiones de vecindad, como las conexiones mediante trenes de alta velocidad y por carretera o el mercado ibérico de electricidad. En este sentido, la aportación ibérica a la UE fue muy reducida, a pesar del apoyo portugués (el socialista António Guterres) a la declaración hispano-británica de liberalización económica, recogida en el Consejo Europeo de Lisboa en 2000. Sin embargo, a partir de 2002 la afinidad ideológica de Aznar con José Manuel Durão Barroso permitió un acercamiento en cuestiones más amplias, siempre influidas por el atlantismo acentuado de ambos. La participación de ambos en la cumbre de las Azores, previo al ataque norteamericano a Irak, supuso el momento culminante de acercamiento entre los dos vecinos ibéricos.

En suma, José María Aznar trabajó durante sus ocho años de mandato con un objetivo en mente: “volver a situar a España entre los grandes del mundo” (2005: 166). Dicho objetivo pasaba por la Unión Europea, pero no necesariamente. De nuevo, las alianzas intra-europeas, esta vez básicamente con el Reino Unido y más recientemente también con Polonia, marcaron la etapa. La estrategia del bilateralismo estuvo siempre presente en la política europea del gobierno conservador, si bien se utilizó de forma muy distinta a como lo había hecho Felipe González. No sólo cambiaron los aliados de España dentro de la UE, sino que también lo hizo el discurso. Se pasó de un discurso europeísta, hasta cierto punto federalista, a un discurso de defensa del interés nacional y de

¹⁸⁹ Sirva de ejemplo la carta conjunta firmada por los ministros de asuntos exteriores de España y Polonia. Véase: Palacio, A y Cimoszewicz, W., “How to Keep the Balance in Europe’s new Treaty”, *Financial Times*, 23 de septiembre de 2003.

¹⁹⁰ Durante el mismo período, Polonia sólo estableció relaciones bilaterales de manera institucionalizada con Alemania.

búsqueda de un mayor papel en el mundo. Las elecciones del 14 de marzo de 2004 cambiaron el panorama político de España y con él también las alianzas del país.

4.5.- José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008): El bilateralismo pasa por Francia (con incursiones por el eje franco-alemán)

“La vuelta al corazón de Europa”¹⁹¹. José Luis Rodríguez Zapatero definía de este modo el objetivo primero de su política europea. Es decir, la apuesta socialista de 2004 pasaba por volver a situar a España en lo que se percibía como el núcleo duro de la Unión Europea, o lo que es lo mismo junto el eje franco-alemán¹⁹². Si Aznar resultó ser uno de los líderes, junto con Tony Blair, de la ‘nueva Europa’, Zapatero intentaba exactamente lo contrario: volver a la ‘vieja Europa’.

Sin embargo, el contexto europeo que Zapatero se había encontrado en marzo de 2004 cambió de forma substancial en menos de dos años, dificultando sobremanera el objetivo de ser, junto con el motor franco-alemán, un actor central de la integración europea: primero, la ampliación a 25 de mayo de 2004 situó a España, tal y como habían temido muchos, en la periferia de Europa, habiendo de aprender a relacionarse con los recién llegados; segundo, el fracaso de la Constitución Europea tras los noes francés y holandés en junio de 2005 invalidó la apuesta española de reforzar su posición siendo los primeros en aprobar el texto por consulta popular; finalmente, el cambio de líderes en Alemania (Schröder por Merkel, en noviembre de 2005) y Francia (Chirac por Sarkozy,

¹⁹¹ Frase que el presidente del gobierno repitió durante sus primeros meses de mandato para explicar la intensificación de sus relaciones con Francia y Alemania. Una de sus primeras referencias puede encontrarse en: “Conferencia de prensa del presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, y del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero”, París, 29 de abril de 2004.

¹⁹² Véase otro ejemplo de las referencias a ‘la vuelta al corazón de Europa’, esta vez, por parte del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos: “Ese compromiso del gobierno con una Europa más fuerte, más unida y más solidaria exige buscar la forja de consensos, superar los bloqueos. Para ello acuñamos un lema muy gráfico que mostraba el único camino posible: volver a Europa, al corazón de Europa, recuperar el diálogo con Francia y Alemania, reintegrándonos en el motor de Europa, un diálogo basado en el respeto, que apuntara la francesa Simone Veil, que no se limita a tolerar al otro como algo que nos desagrade, sino a verle como alguien de quien aprender; un diálogo encaminado a fortalecer las políticas que hacen realidad el mercado interior, la cohesión y la solidaridad dentro de los estados miembros, las cuatro libertades y la política de competencia, la política regional, la política agrícola, la política de transportes y la política social”. Véase: “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores y de cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre ‘balance y perspectivas de la nueva política exterior de España’”, Comisión de asuntos exteriores nº11, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 175, 2 de febrero de 2005, p. 4.

en mayo de 2007) diluyó la buena sintonía que el presidente español había construido con los primeros.

En definitiva, de la apuesta por “la vuelta a Europa” se pasó a un estado de incertidumbre en cuanto a los objetivos y las alianzas de la política europea del gobierno socialista. Si durante los dos primeros años la estrategia de alianzas de Zapatero había sido la de situarse al lado de Francia y Alemania, el funcionamiento de una Unión a Veintisiete fue, para el gobierno español, una prueba irrefutable de que la única opción posible eran las alianzas cambiantes.

4.5.1.- Prioridades españolas del gobierno Rodríguez Zapatero en la agenda europea

Debemos empezar este apartado sobre las prioridades subrayando que los primeros pasos del gobierno Zapatero visibilizaron claramente un cambio de rumbo respecto a la política exterior llevada a cabo por el gobierno anterior. Si hasta ese momento la política exterior no había sido objeto de confrontación electoral entre los dos partidos capaces de formar gobierno en España, tras el apoyo español al ataque a Irak en 2003 la política exterior pasó a formar parte de la agenda electoral. Los dos principales partidos españoles, PP y PSOE, presentaron en las elecciones generales de 2004 unos programas electorales muy distanciados en política exterior, tanto en lo que respecta al futuro de las tropas españolas en Irak como al papel de España en la Unión Europea. Detengámonos brevemente en la decisión del gobierno socialista de retirar las tropas de Irak, por tener un fuerte impacto en las relaciones con Estados Unidos pero también en las de los países socios de la UE. De forma muy visible, la primera decisión del nuevo gobierno socialista fue la retirada inmediata de todas las tropas españolas de Irak, a pesar de que durante la campaña electoral Rodríguez Zapatero había condicionado dicha decisión a una resolución de Naciones Unidas. En declaraciones del presidente¹⁹³, las tropas españolas iban a abandonar progresivamente la región, ya que no era previsible que se fuera a adoptar una resolución de la ONU que implicara a esta organización en la situación política y militar del país. Todos los partidos políticos representados en el parlamento, a excepción del PP, dieron su apoyo a la decisión del nuevo gobierno en su primera

¹⁹³ “Declaración del presidente del gobierno, Don José Luis Rodríguez Zapatero, en relación con las tropas españolas en Irak”, Palacio de la Moncloa, 18 de abril de 2004.

sesión plenaria.¹⁹⁴ Según Felipe Sahagún, “París y Berlín acogieron la decisión con satisfacción contenida, mientras que Londres y Washington¹⁹⁵ la criticaron duramente, aunque oficialmente dijeron que la comprendían” (2005: 271). Sin embargo, parece que esta satisfacción contenida de Francia y Alemania fue más contenida que satisfacción, ya que en los encuentros entre Zapatero y los líderes alemán y francés días después de la retirada ni se mencionó el tema en las ruedas de prensa respectivas.

En cuanto al papel de España en la Unión Europea, la agenda socialista distaba y en mucho de la del gobierno popular. Por un lado, José María Aznar había centrado sus prioridades en la relación privilegiada con Estados Unidos, el distanciamiento de Francia y Alemania y un discurso intergubernamental sobre el futuro de Europa. Por el otro, José Luis Rodríguez Zapatero reivindicó durante la campaña electoral la vuelta a tres principios que habían funcionado con Felipe González entre 1986 y 1996: el consenso doméstico para la elaboración de la política europea, el restablecimiento de buenas relaciones con el tándem franco-alemán y la reorientación del atlantismo español (Barbé, 2004b: 2). Avancemos ya en la agenda del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero para la política europea durante su primera legislatura. Podemos distinguir dos niveles de temas: las cuestiones derivadas de la agenda europea del momento (elaboración final de la Constitución Europea, ratificaciones estatales y desbloqueo del Tratado de Lisboa; y, negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013) y las impulsadas por el gobierno socialista español (elaboración de una política europea de inmigración y relanzamiento del Mediterráneo como prioridad europea, primero a través de la Cumbre de 2005 del Partenariado Euro-mediterráneo y, después, con la propuesta francesa de Unión Mediterránea).

¹⁹⁴ “Comparecencia del presidente del gobierno ante el pleno de la cámara, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 del Reglamento, para informar de las razones y el alcance de su decisión de adoptar las medidas necesarias para el regreso a España de las tropas españolas destinadas en Irak”, Sesión plenaria n° 4, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, n° 4, 27 de abril de 2004, pp. 131-169.

¹⁹⁵ Si bien oficialmente la decisión española de retirada de tropas de Irak no fue criticada por la Administración Bush, es también cierto que no se produjo a lo largo de toda la legislatura ningún encuentro bilateral entre los jefes de gobierno español y americano y no por falta de intentos por parte española. El llamamiento público de Rodríguez Zapatero en Túnez el 9 de septiembre de 2004 a otros estados de la coalición en Irak de seguir el ejemplo español no facilitó la aproximación al gobierno de George W. Bush.

Primero, el principal tema heredado del anterior gobierno era la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, o simplemente el Tratado Constitucional. El nuevo gobierno socialista quería presentarse, ante todo, como un polo opuesto a la gestión del anterior gobierno español. De este modo, buscó la manera de demostrar al resto de estados europeos que era un socio verdaderamente europeísta desbloqueando las negociaciones de la CIG-2003/4 para aprobar el tratado constitucional, que finalmente pudo ser firmado en Roma por los Veinticinco el 29 de octubre de 2004. Si Aznar, junto con Polonia, había amenazado con bloquear el tratado constitucional por la falta de acuerdo sobre el sistema de votación en el Consejo, Zapatero pretendía concluir de la forma más rápida posible un acuerdo a 25. Así, en el Consejo Europeo de junio de 2004 el gobierno español finalmente apoyó la fórmula de una doble mayoría basada en el 55% de los estados y el 65% de la población de la UE. Esta fórmula, según el presidente Zapatero, permitía a España situarse entre los grandes y le otorgaba capacidad de bloqueo con los países mediterráneos de la Unión¹⁹⁶. Otra prueba de este giro europeísta fue la decisión del gobierno de ser el primer país en celebrar el referéndum de cara a la ratificación del tratado constitucional, para el 20 de febrero de 2005 (con la aprobación necesaria y a posteriori del parlamento)¹⁹⁷. El elocuente eslogan gubernamental para la campaña, ‘Los primeros en Europa’, no hacía sino confirmar la voluntad del gobierno socialista de obtener réditos políticos, a nivel interno y europeo. Por un lado, gracias a la previsible victoria del sí en España, se buscaba un efecto arrastre, especialmente sobre Francia (Chirac acompañó a Zapatero durante un mitin de la campaña en Barcelona) y, por otro lado, se buscaba realizar la consulta antes de que se iniciara el debate sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2007-2013 y así minimizar la prevista pérdida de fondos europeos para España. La falta de debate generalizado, junto con la baja participación en el

¹⁹⁶ Véanse tanto la comparecencia de José Luis Rodríguez Zapatero como la de Mariano Rajoy Brey en el Congreso de los Diputados días después del Consejo Europeo. En este sentido, el líder de la oposición contestaba al gobierno que la posición de España empeoraría con el acuerdo de la Constitución Europea. Más concretamente, Rajoy afirmaba que “de estar en el grupo de los grandes, pasaremos a estar con los de segundo orden, con menos voz, menos influencia y, en algunos casos, con ninguna; pasaremos de representar casi lo mismo que los grandes a pesar la mitad que Alemania y un 50 por ciento menos que Francia, Italia o el Reino Unido”. “Comparecencia del presidente del gobierno ante el pleno de la cámara para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 17 y 18 de junio en Bruselas”, Sesión plenaria nº19, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 20, 23 de junio de 2004, pp. 798-799 y pp. 801-802.

¹⁹⁷ El Tratado Constitucional fue aprobado por el Congreso el 28 de abril de 2005 (311 votos a favor, 19 en contra y ninguna abstención) y por el Senado el 18 de mayo de 2005 (225 votos a favor, 6 en contra y 1 abstención).

referéndum (42'32% de participación de los cuales un 76'73% resultaron ser votos a favor del sí) evidenciaron el poco entusiasmo que este debate había suscitado entre los españoles.

El desconcierto europeo por el no francés y holandés en sendos referendos del 29 de mayo y del 1 de junio de 2005 fue aún mayor en España, que vio como la Constitución aprobada por la ciudadanía española quedaba en *stand-by*. Después de un largo período de reflexión a nivel estatal, los países del sí, con España y Luxemburgo a la cabeza, decidieron convocar una reunión en Madrid (26 de enero de 2007) con todos los países que ya habían ratificado la Constitución, además de Irlanda y Portugal, para evaluar la situación y propiciar un acuerdo que satisficiera a todos. El grupo conocido como 'los amigos de la Constitución' reafirmó su disposición a "escuchar con espíritu constructivo las propuestas de los demás estados miembros" con el fin de "alcanzar un acuerdo que respete la sustancia y equilibrios" del Tratado Constitucional¹⁹⁸. Sin embargo, era más preciso que nunca un acercamiento de posiciones entre España y Francia, los dos países más grandes que había expresado públicamente su apoyo y rechazo, respectivamente, al Tratado Constitucional. En su primera visita como flamante presidente de la República Francesa a Madrid el 31 de mayo de 2007, Nicolas Sarkozy y José Luis Rodríguez Zapatero decidieron coordinarse para encontrar un acuerdo que desbloqueara la situación¹⁹⁹. Este pacto se formalizó en un documento conjunto presentado al resto de jefes de Estado y de gobierno de la Unión días antes del Consejo Europeo²⁰⁰.

¹⁹⁸ "Por una Europa mejor", reunión ministerial de los amigos de la Constitución, Madrid, 26 de enero de 2007. Carta firmada por Luxemburgo, Alemania, Eslovenia, Italia, Finlandia, Bélgica, Austria, Eslovaquia, Chipre, Hungría, Estonia, Malta, Lituania, Letonia, Grecia, Bulgaria, Rumania y España, que ya habían ratificado la Constitución y por Irlanda y Portugal que no la habían ratificado.

¹⁹⁹ "Point de Presse conjoint de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et de M. José Luis Rodriguez Zapatero, Président du gouvernement du Royaume d'Espagne, à l'issue de leur entretien à Madrid", Madrid, 31 de mayo de 2007.

²⁰⁰ En dicho documento identificaban los avances obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental de 2004 que el nuevo Tratado debería respetar. Los "doce mandamientos" contenidos en la propuesta hispano-francesa eran: la presidencia del Consejo Europeo; el ministro de asuntos exteriores (con los dos sombreros); la personalidad jurídica única de la UE; el voto por mayoría cualificada y su extensión; el desarrollo del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia; la política de inmigración común; las cooperaciones reforzadas y estructuradas; los progresos de la gobernanza de la zona euro; el refuerzo de las políticas de salud, energía y protección civil; la cláusula de solidaridad; una referencia vinculante a la Carta de los derechos fundamentales y el apoyo a las regiones ultraperiféricas. Véase: "Non Paper Hispano-francés", 17 de junio de 2007.

Así se llegó al Consejo Europeo de junio de 2007, que supuso el desbloqueo definitivo de la parálisis constitucional. El objetivo del gobierno español era sacar adelante un Tratado que preservara los principales logros de la Constitución Europea y que pudiera ser aceptado por todos los estados miembros. El presidente Zapatero estuvo implicado en el proceso de desatascar la negociación: junto con Sarkozy y Prodi apoyó, y con ello reforzó, las propuestas de la presidencia alemana; con Blair negoció la sustitución del nombre de ministro de asuntos exteriores por el de alto representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad y, finalmente, en lo relativo al sistema de voto en el Consejo, los contactos de España, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido con Polonia sirvieron para alumbrar el nuevo Tratado de Reforma²⁰¹. En palabras del presidente ante el pleno del Congreso de los Diputados,

“[El acuerdo conseguido] es un éxito de España y para los intereses de España. Todos y cada uno de los contenidos del tratado constitucional que considerábamos irrenunciables están recogidos en el nuevo tratado. Esto significa exactamente que esa Europa más eficaz y más democrática, por la que votaron los españoles en referéndum, será pronto una realidad, tan pronto como entre en vigor el nuevo tratado”²⁰².

En suma, la evaluación del gobierno español fue que el Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa, firmado en dicha ciudad el 13 de diciembre de 2007, mantenía cerca del 90% de las novedades de la Constitución Europea, aunque se había renunciado a los símbolos de la Unión (himno, bandera, lema, Día de Europa) y no había conseguido unificar el abanico de Tratados anteriores ni simplificarlos suficientemente²⁰³.

²⁰¹ Las negociaciones por el reparto institucional continuaron incluso después de haber cerrado un acuerdo en el Consejo Europeo de junio de 2007. Italia exigía igualar su peso con el Reino Unido en cuanto a escaños en el Parlamento Europeo. Esta disputa por un escaño de más podía perjudicar a España que había conseguido mejorar su representación parlamentaria con 4 escaños más que los que le había otorgado el Tratado de Niza. Finalmente, se llegó a una solución salomónica de dar un escaño de más a Italia sin quitarlo a otro estado. De este modo, el Parlamento Europeo estará formado por 750 eurodiputados más su presidente.

²⁰² “Comparecencia, a petición propia, del presidente del gobierno ante el pleno de la cámara para informar sobre el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, en Bruselas”, Sesión plenaria nº 249, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 267, 27 de junio de 2007, p.13343.

²⁰³ Como es sabido el Tratado de Lisboa no entró en vigor hasta diciembre de 2009 debido a que Irlanda tuvo que repetir su referéndum ya que en el primero celebrado el 13 de junio de 2008 había ganado el no. Finalmente el 2 de octubre de 2009, los irlandeses votaron positivamente y el 3 de noviembre el presidente de

En segundo lugar, el debate sobre si España debía pasar de ser receptor neto a contribuyente neto fue el eje central de la agenda de Rodríguez Zapatero sobre las negociaciones para las perspectivas financieras 2007-2013. La propuesta inicial de la Comisión Europea preveía reducir el saldo neto de España de 48.715 M€ para el período 2000-2006 a 5.000 M€ para el período en negociación. Si bien el gobierno español reconocía que la situación económica había mejorado, consideraban que la caída era demasiado súbita, lo que causaría la pérdida de 210.000 empleos y la reducción en un 2,1% del Producto Interior Bruto (PIB)²⁰⁴. La propuesta de la presidencia luxemburguesa, aunque mejor que la de la Comisión, otorgaba a España una prórroga de dos años, convirtiéndola en contribuyente neta para los años 2011-2012, horizonte éste que España rechazaba tajantemente. El acuerdo final bajo presidencia británica (Consejo Europeo, 17 de diciembre de 2005) fue calificado por el presidente del gobierno como de “éxito incuestionable para los intereses de España”²⁰⁵ ya que con el acuerdo final obtenía una prórroga de los fondos de cohesión hasta 2013 (reducción gradual de los fondos que sumados hasta 2013 representarán 3.250M€ para España), la creación de un fondo tecnológico específico para el Estado español (2.000 M€), fondos adicionales para Canarias, Ceuta y Melilla (150M€), además de la creación de un fondo de ajuste para la globalización y una importante dotación para la nueva política europea migratoria, de los cuales España también se podría beneficiar. Ante estos logros, la prensa española aseguró que Zapatero se había aliado con Francia²⁰⁶ para conseguir el acuerdo final de continuar recibiendo fondos de cohesión hasta 2013, mientras que la prensa de otros estados europeos no percibía el papel de España en las negociaciones como fundamental para el acuerdo. En definitiva, tanto González como Aznar y ahora Rodríguez Zapatero han utilizado el recurso de la defensa del interés nacional (aunque a veces disfrazado de federalismo) para conseguir una mayor dotación de fondos para España, independientemente de si la CE/UE estaba formada por doce, quince o veinticinco estados

la República Checa, Vaclav Klaus, finalmente firmó la ratificación checa del Tratado, desatascando, de este modo, la entrada en vigor del Tratado.

²⁰⁴ “Zapatero dice que una caída drástica de los fondos perjudicaría los objetivos económicos”, *El País*, 21 de abril de 2005.

²⁰⁵ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno después de la reunión del Consejo Europeo”, Bruselas, 18 de diciembre de 2005.

²⁰⁶ “Zapatero aborda la negociación tras una alianza con Francia”, *El País*, 16 de diciembre de 2005; “Zapatero y Chirac se unen contra el cheque británico en la negociación de los presupuestos de la UE”, *El Mundo*, 16 de diciembre de 2005.

miembros (a pesar de que en este último caso los efectos estadísticos de la ampliación hayan provocado que la mayoría de las regiones españolas supere el 90% del PIB comunitario).

En tercer lugar, el impulso español a una política europea de inmigración fue bien evidente a partir 2005, sobre todo tras la atención prestada por los medios de comunicación a los episodios de llegadas masivas de inmigrantes, bien intentando saltar las vallas de Ceuta y Melilla (verano de 2005), bien alcanzando las costas de las islas Canarias con cayucos procedentes de Mauritania y Senegal (a partir de verano de 2006). Esta propuesta española tuvo, desde un principio, un aliado clave: Francia. Ya en el encuentro hispano-francés (Barcelona, 18 octubre 2005) previo a la cumbre bilateral, Dominique de Villepin apoyó a Rodríguez Zapatero y acordaron proponer al Consejo Europeo informal de Hampton Court (27 de octubre de 2005) un plan integral para la inmigración procedente de África y el Mediterráneo (Wolff, 2007: 110). Este plan, finalmente aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, consistía en acciones concretas dirigidas a la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE; la firma de acuerdos de readmisión entre la UE y terceros países, de origen de los inmigrantes o de tránsito; y, el aumento del paquete de ayudas de un fondo de 4.400 millones de euros acordado en el marco de las nuevas perspectivas financieras con la intención de financiar acciones europeas en el terreno de la inmigración²⁰⁷. A pesar de las críticas de algunos líderes europeos (sobre todo las del entonces ministro del interior francés Sarkozy) sobre la regularización de inmigrantes llevada a cabo por España, Zapatero fue consiguiendo los apoyos de algunos estados miembros, como el expresado por Angela Merkel durante la cumbre bilateral hispano-alemana (Meersburg, 12 de septiembre de 2006), o el acuerdo de los ministros del interior de los seis grandes de la UE para impulsar una verdadera política europea de inmigración común (26 de octubre de 2006). Así, finalmente, en el Consejo Europeo de diciembre de 2006 se culminaban los esfuerzos iniciados un año antes con una propuesta global sobre la inmigración de origen africano, prácticamente redactada por España: control de fronteras, negociación de acuerdos de readmisión de sin papeles y ayuda al desarrollo en los países de origen.

²⁰⁷ Más adelante en el Consejo Europeo de marzo de 2006 se decidió activar por primera vez el Fondo de Actuación Rápida, creado al amparo de la nueva política de la UE en materia de inmigración, otorgando 2 millones de euros a atender a 3.500 inmigrantes concentrados en las Canarias.

La iniciativa española en materia de inmigración también se destacó por la acción europea a tres niveles. El primer nivel consistió en la concertación de mecanismos de coordinación entre estados para los procesos de regularización, la lucha contra los mercados de trabajo irregular y el control de fronteras (acciones FRONTEX). En este sentido, las autoridades españolas solicitaron ayuda a FRONTEX (España había apoyado decididamente la creación de FRONTEX, en funcionamiento desde mayo de 2005) para que prestara asistencia a través de una operación conjunta denominada HERA²⁰⁸. En el segundo nivel se impulsó la cooperación europea con los países de origen de la inmigración a través de la celebración de cumbres multilaterales. En este nivel, destacan la Conferencia ministerial euroafricana sobre migración y desarrollo (Rabat, julio de 2006), la Conferencia euromediterránea de migraciones (Algarve, noviembre de 2007) y la II Cumbre UE-África (Lisboa, diciembre de 2007) en la que las cuestiones migratorias ocuparon gran parte de la agenda (Pinyol, 2008: 2)²⁰⁹.

Finalmente, el pacto europeo sobre inmigración y asilo, que finalmente fue aprobado en el Consejo Europeo de octubre de 2008, es el tercer nivel de iniciativa donde España tuvo un papel significativo. Junto con Francia que ejercía la presidencia semestral del Consejo, España trabajó muy intensamente para definir los principales acuerdos que debía contener dicho pacto. Si bien en esta ocasión la voz cantante la estuvo llevando Francia, España buscó cambiar el enfoque de la propuesta francesa y darle una visión más positiva al fenómeno de la inmigración. En la reunión de

²⁰⁸ La asistencia operativa a España consistió básicamente en dos ámbitos: primero, asistencia de expertos para identificar a los inmigrantes y determinar su país de origen (participación de Francia, Portugal, Italia, Alemania, Reino Unido, Holanda y Noruega) y, segundo, operaciones de vigilancia conjunta en el mar con el objetivo de intensificar el control de la zona comprendida entre la costa occidental africana y las islas Canarias, desviando de este modo las embarcaciones que utilizaban esta ruta migratoria y contribuyendo a la reducción de muertes en el mar durante el viaje. Esta operación conjunta se inició el 11 de agosto y se prolongó hasta el 15 de diciembre de 2006 y contó con un barco portugués y otro italiano; y, con un avión italiano y uno finlandés, aparte de barcos y helicópteros españoles.

²⁰⁹ Es preciso también referirnos a la conferencia sobre inmigración irregular que celebraron los ocho países mediterráneos de la UE en Madrid el día 29 de setiembre de 2006. En esta reunión, elaboraron una propuesta conjunta que dirigieron en forma de carta a la Comisión. En ella pedían “una fuerte movilización de la Unión Europea” ante este problema, mediante la mejora de la dotación de FRONTEX, la promoción de acuerdos de readmisión con los países africanos y mediterráneos y la adaptación de la ayuda financiera de la Comunidad a los países terceros en el ámbito migratorio. Véase: Carta firmada por el presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero; el presidente de la República Francesa, Jacques Chirac; el presidente de la República de Chipre, Tassos Papadopoulos; el presidente del Consejo de ministros de Italia, Romano Prodi; y los primeros ministros de la República Helénica, Costas Karammanlis, de Malta, Lawrence Gonzi, de Portugal, José Sócrates, y de Eslovenia, Janez Hanz, dirigida al presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, Bruselas, 25 de septiembre de 2006.

alto nivel entre los dos gobiernos, celebrada en Zaragoza a finales de junio de 2008, el presidente Rodríguez Zapatero planteó al primer ministro Fillon aquellas cuestiones en las que España no estaba dispuesta a ceder. Primero, España no aceptaría la inclusión del contrato de integración en el pacto, que siguiendo el modelo francés consistiría en la imposición de determinados compromisos a cumplir por parte de los inmigrantes en el momento de la renovación del permiso de residencia. Segundo, España no consideraba necesario que se hiciera una referencia en contra de las regulaciones masivas por razones económicas, ya que para este país representaría una condena *a posteriori* de la regularización que hizo en 2005. El gobierno español aceptó que se hablara de las regularizaciones caso por caso y por razones humanitarias y económicas. Y tercero, para España el aprendizaje de la lengua por parte del inmigrante debería ser un deber del Estado y no del ciudadano, como establecía Francia en su borrador del pacto.

Y finalmente, de entre la agenda exterior de la Unión Europea impulsada por España, nos permitimos destacar el interés por la cooperación en la región del Mediterráneo²¹⁰. Coincidiendo con la conmemoración del décimo aniversario del Partenariado, en el año 2005 se intentó revitalizar este proceso y se convocó la primera cumbre euromediterránea de jefes de Estado y de gobierno a celebrarse en Barcelona los días 24 y 25 de noviembre de 2005. De hecho, la celebración de esta cumbre era un compromiso del Partido Socialista que se había recogido en el programa electoral de este partido para las elecciones de 2004 (Barbé y Soler i Lecha, 2005: 94). Para hacerlo realidad, durante la segunda mitad de 2004, los diplomáticos españoles tuvieron que persuadir a sus homónimos europeos y mediterráneos para que apoyaran la propuesta española de acoger esta cumbre euromediterránea. Era especialmente necesario convencer a los países europeos y, sobre todo, a los colegas británicos, ya que este país ocuparía la presidencia en el momento en que se quería celebrar la cumbre de Barcelona. Estos esfuerzos dieron sus frutos en la reunión ministerial euromediterránea de La Haya de 2004, en la que se aprobó la celebración de la cumbre y se declaró

²¹⁰ En el capítulo séptimo de esta tesis desarrollaremos el papel que España ha jugado en la elaboración de una política europea hacia el Mediterráneo. Por tanto, en este momento sólo apuntamos la importancia de la agenda mediterránea para la política europea de España.

2005 el ‘año del Mediterráneo’²¹¹. A pesar del interés español, la cumbre no colmó todas las expectativas generadas y los documentos aprobados dejaron un sabor agrídulce sobre el presente y el futuro del Partenariado Euromediterráneo.

Sin embargo, en 2007, el Mediterráneo recuperaba el protagonismo perdido en la agenda de la política exterior europea gracias a Nicolas Sarkozy, que ya durante la campaña electoral para la presidencia de la República Francesa había expuesto su propuesta inicial de ‘Unión Mediterránea’, en la que únicamente participarían los países ribereños mediterráneos²¹². España saludó el renovado interés de Francia por el Mediterráneo, aunque no estaba dispuesta a sacrificar el Proceso de Barcelona ni a crear un nuevo marco de cooperación sin el paraguas de la Unión Europea. Es por ello que la diplomacia española propuso aplicar algunas de las propuestas francesas al marco euromediterráneo ya existente. El ministro Moratinos lo expresaba así en las páginas de *El País*: “Ha llegado el momento de poner punto final a este proceso y de construir un verdadero espacio geopolítico mediante el establecimiento de la Unión Euromediterránea. A través de ella, la Unión Europea podrá de verdad vertebrar su nueva vecindad con los países mediterráneos”²¹³. La propuesta española buscaba dotar de arquitectura institucional al marco euromediterráneo (Consejo Euromediterráneo de jefes de Estado y de gobierno, Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, Comisión Euromediterránea)²¹⁴. Finalmente, Francia tuvo que ceder a las presiones española e italiana, por un lado, y alemana, por el otro, y reconducir su propuesta mediterránea hacia una propuesta más euromediterránea. Así, José Luis Rodríguez Zapatero, juntamente con Romano Prodi, escenificaron su apoyo a la iniciativa, rebautizada en ese momento como ‘Unión por el Mediterráneo’, durante una reunión con Nicolas Sarkozy en Roma el 20 de diciembre de 2007. Sin embargo, el apoyo de España e Italia no logró vencer las reticencias de Alemania. Angela Merkel se oponía a cualquier iniciativa mediterránea que excluyera a los socios europeos no-mediterráneos.

²¹¹ *Presidency Conclusions for the Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs*, La Haya, 29-30 de noviembre de 2004.

²¹² Discurso de Nicolas Sarkozy en Toulon, 7 de febrero de 2007 (Precampaña electoral para la presidencia de la República Francesa).

²¹³ Moratinos, Miguel Ángel, “Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea”, *El País*, 2 de agosto de 2007.

²¹⁴ Moratinos, Miguel Ángel, “Discurso del ministro en la ceremonia de concesión del Doctorado Honoris Causa”, Malta, 4 de mayo de 2007.

Esto obligó, finalmente, al presidente Sarkozy a readaptar su propuesta y presentarla como una propuesta franco-alemana en el Consejo Europeo de marzo de 2008.

Con el nombre oficial de ‘Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo’, el proyecto inicial de Sarkozy vio la luz en la cumbre de París, el 13 de julio de 2008, con la presencia de representantes al más alto nivel de 43 países europeos y mediterráneos. En este proceso, “España ha tenido una actitud más defensiva y reactiva que no propositiva” (Soler i Lecha, 2008: 28). Dos fueron las iniciativas españolas en este proyecto: por un lado, mantener la marca ‘Proceso de Barcelona’ en el nombre oficial de la iniciativa y, por el otro, presentar la candidatura de la ciudad de Barcelona para albergar la sede del Secretariado de la Unión por el Mediterráneo, en competencia con las candidaturas de Marsella, La Valetta, Casablanca y Túnez²¹⁵. En suma, la prioridad española hacia el Mediterráneo no ha sido puesta en cuestión, sino todo al contrario, España ha intentado por todas las vías reimpulsar la política euromediterránea a través del Proceso de Barcelona, ya fuere con el interés por la celebración de la cumbre de 2005, ya fuere con la orientación de la propuesta de Sarkozy hacia un modelo más compatible con el ya existente Partenariado Euromediterráneo.

4.5.2.- El juego de alianzas del gobierno Rodríguez Zapatero

La estrategia bilateral de la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero no fue ni unívoca ni permanente. Los profundos cambios vividos tanto en el contexto español, en el europeo y en el interior del resto de estados miembros con quienes España podría progresar en sus relaciones bilaterales, fue modificando el juego de alianzas de este gobierno. Si bien durante los dos primeros años, Rodríguez Zapatero propugnó la vuelta al corazón de Europa, mediante su aproximación a Francia y Alemania, en los dos últimos la tendencia fue más difusa, optando por escoger los mejores aliados para cada ámbito. Aunque una vez más se demuestra que Francia continúa teniendo un peso importante como aliado dentro del marco de la Unión Europea, ya sea por la afinidad de intereses, ya sea por la proximidad geográfica o por la construcción de unos instrumentos bilaterales de cooperación más intensos.

²¹⁵ Finalmente, en la reunión de ministros de asuntos exteriores de la Unión por el Mediterráneo, celebrada en Marsella los días 3 y 4 de noviembre de 2008, se decidió que la sede estaría en la ciudad de Barcelona.

El primer objetivo que debemos destacar del juego de alianzas del nuevo gobierno socialista fue la vocación de establecer una relación a tres, junto con *Francia y Alemania*, además de las relaciones bilaterales que ya hacían su propio camino. Es decir, José Luis Rodríguez Zapatero se impuso como prioridad acercarse al eje franco-alemán para volver a estar en el centro de poder de la Unión Europea, dando así un giro de 180 grados a la política de alianzas del anterior gobierno. El primer gesto se vio en la primera visita del recién elegido presidente del gobierno a una capital europea. Si bien tradicionalmente esta visita siempre se hacía a Francia²¹⁶, Zapatero cambió las tradiciones haciendo un viaje con dos paradas, primero en Alemania y después en el país galo (28-29 de abril de 2004). Los titulares de la prensa española fueron bien rotundos: “Schröder promete incorporar a España al eje París-Berlín”, “Chirac anuncia la creación de un nuevo eje Berlín-París-Madrid”²¹⁷. El gobierno español buscaba entrar en el corazón de Europa, sumarse al eje franco-alemán y estos dos países le daban, según parecía, su beneplácito.

Asimismo, se inició la celebración de reuniones trilaterales, en las que los tres países trataban sobre temas tanto europeos como internacionales, con voluntad de presentarse en los marcos multilaterales con una voz más consensuada. El primer encuentro se produjo en Madrid el 13 de septiembre de 2004 para coordinarse en temas como la ratificación de la Constitución Europea, avanzar en la cooperación en materia de defensa, continuar con la cooperación policial y judicial, así como para dialogar sobre algunas cuestiones de la actualidad internacional. La prensa afirmó que la fotografía de Zapatero, Chirac y Schröder en el Palacio de La Moncloa era la contra-imagen de aquella tomada en las Azores, en marzo de 2003, de George W. Bush, Tony Blair y José María Aznar²¹⁸. Los tres países volvieron a reunirse en París el 18 de marzo de 2005 para establecer con Vladimir Putin una agenda de cooperación en las relaciones de la UE con Rusia. La participación española en esta cumbre resultaba ser un ejemplo más de la aceptación por parte del eje franco-alemán del rol que podía tener España en la construcción europea. Otra de las muestras de apoyo

²¹⁶ De hecho, la primera visita a otro país por parte del recién elegido presidente del gobierno español se reserva a Marruecos. José Luis Rodríguez Zapatero se encontró en Casablanca con Mohamed VI el 24 de abril de 2004.

²¹⁷ *El País*, 29 y 30 de abril de 2004.

²¹⁸ “M. Chirac ne veut pas ‘dévoyer’ le référendum sur la Constitution”, *Le Monde*, 15 de septiembre de 2004.

de Francia y Alemania a España fue la presencia de Chirac y Schröder en algunos actos de la campaña para el referéndum sobre la Constitución Europea a celebrarse en España en febrero de 2005. Sin embargo, esta estrategia trilateralista se vio truncada por varios factores ya mencionados al iniciar este apartado (ampliación de la UE a 25, fracaso de la Constitución Europea y cambio de líderes en Francia y Alemania). Esto es, la vuelta al corazón de Europa no pasó de ser un mero reclamo electoral que tuvo algunos destellos de viabilidad pero que los factores del contexto diluyeron muy rápidamente. A media legislatura Rodríguez Zapatero tuvo que repensar el modo de participar de España en el seno de la Unión Europea y redefinir sus alianzas intra-europeas.

Francia ha sido, sin duda, el aliado más constante de España desde que reformularon sus relaciones una vez España entró a formar parte del club europeo. Las relaciones con el país galo durante la primera legislatura de Zapatero resultaron ser muy fructíferas en el ámbito bilateral y en los temas de interés común de la cooperación europea. Si las relaciones hispano-francesas ya tenían un alcance mayor que otras relaciones (por celebrar, además de las cumbres anuales al más alto nivel, seminarios interministeriales anuales), en 2004 y 2005 y a iniciativa española, se dio un paso más en la cooperación bilateral, implicando a las Comunidades Autónomas y las regiones francesas fronterizas. En 2004, los presidentes de estas regiones y Comunidades Autónomas participaron en la XVII cumbre hispano-francesa celebrada en Zaragoza (12 de diciembre de 2004), mientras que en 2005 se optó por celebrar un encuentro específico para la agenda transfronteriza, en el que participaron los jefes de gobierno de ambos países (sin el presidente de la República Francesa), así como los presidentes de las comunidades autónomas y de las regiones francesas fronterizas. Este encuentro, celebrado el 18 de octubre de 2005 en Barcelona, se centró en la mejora de las comunicaciones transpirenaicas (transporte por carretera, tren y mar), la cooperación bilateral más transfronteriza (hospital transfronterizo en Puigcerdà, interconexión energética), así como la preparación de la posterior cumbre bilateral (primer acuerdo bilateral para impulsar un plan europeo de inmigración, lucha contra el terrorismo...). Sin embargo, esta iniciativa de implicar directamente a las regiones limítrofes en los asuntos bilaterales no tuvo continuidad, sobre todo por falta de interés por parte francesa. Sólo en las cumbres celebradas en territorio español se permite

cierto protagonismo a las regiones y autonomías limítrofes, aunque este protagonismo signifique a veces actuar más como anfitrión que profundizar en la cooperación transfronteriza.

La XVIII cumbre franco-española celebrada en el Elíseo el 10 de noviembre de 2005 puede ser considerada una de las cumbres más prolíficas entre estos dos países de las celebradas hasta hoy, por haberse firmado en ella hasta cuatro declaraciones bilaterales de muy distinto tema, importancia y calado²¹⁹. De esta cumbre y de la siguiente (Girona, 16 de noviembre de 2006) nos permitimos destacar un asunto concreto, la creación del consejo de defensa y seguridad hispano-francés. Este consejo supuso, por un lado, una mayor implicación de España en la construcción de la política europea de defensa y por el otro, la reafirmación del buen momento de la relación hispano-francesa²²⁰. El periódico *El País* destacaba en su editorial de 11 de noviembre la importancia de esta cumbre ya que, según este rotativo, “España se incorpora a lo que los franceses llaman ‘el primer círculo’ de sus aliados”²²¹. Con la llegada de Nicolas Sarkozy a la presidencia de la República Francesa, las relaciones con España continuaron dando resultados en la agenda europea, aunque en lo que respecta a la cooperación bilateral la prioridad transfronteriza dejó de estar en el centro de la relación. Del tándem Sarkozy-Zapatero destacan dos temas de cooperación europea: la política europea de inmigración y la Unión por el Mediterráneo. Como hemos planteado en el apartado anterior, a pesar de que en un primer momento ni Sarkozy defendía las ideas españolas sobre inmigración ni Zapatero estaba de acuerdo con la propuesta de Unión por el Mediterráneo, finalmente ambos líderes optaron por acercar posiciones con su homólogo y, fruto de este acercamiento, Francia y España pudieron presentar ante sus socios europeos propuestas conjuntas en ambos temas.

²¹⁹ Declaración conjunta con motivo de los atentados en Amán (Jordania); Declaración conjunta sobre la cooperación hispano-francesa al servicio de la profundización de la PESD; Declaración conjunta sobre el Foro Franco-español de diálogo de la sociedad civil y Declaración conjunta entre el ministerio de educación y ciencia del Reino de España y el ministerio de educación nacional, enseñanza superior e investigación de la República Francesa. París, 10 de noviembre de 2005.

²²⁰ El consejo de defensa y seguridad hispano-francés está integrado por los ministros de asuntos exteriores y de defensa de los dos países y se reúne anualmente. La primera vez que se reunió fue en la XVIII cumbre hispano-francesa, celebrada en Girona en noviembre de 2006.

²²¹ “En el círculo”, *El País*, editorial, 11 de noviembre de 2005.

En cambio, la cooperación bilateral entre España y *Alemania* no ha sido ni mucho menos tan fructífera como la cooperación con Francia. Además, el apoyo que Rodríguez Zapatero dio a la candidatura de Gerhard Schröder durante la campaña electoral para la cancillería en septiembre de 2005²²² supuso un inicio en las relaciones entre Zapatero y la conservadora Angela Merkel un tanto vacilante. Sin embargo, en lo que respecta a los resultados, no encontramos mayores diferencias entre la etapa de Gerhard Schröder y la etapa de Angela Merkel. Con el canciller socialdemócrata se celebró una cumbre (en León los días 8 y 9 de noviembre de 2004), en la que destacó, dentro de la agenda bilateral, la reanudación de la cooperación en cuestiones armamentísticas después de haber sido suspendida tras la venta de Santa Bárbara a la empresa americana, General Dynamics Corporation (y no a la alemana, Krauss Maffei-Rheinmetall, que también había hecho una oferta) y, en la agenda europea, el intercambio de posiciones y opiniones sobre los temas del momento (ratificación de la Constitución, perspectivas financieras...). Merkel y Rodríguez Zapatero celebraron dos cumbres durante el período analizado (en Meersburg el 12 de septiembre de 2006 y en Palma de Mallorca el 31 de enero de 2008) en las que se repitió la misma dinámica. En cuanto a la agenda bilateral, la primera cumbre quedó marcada por las diferencias entre ambos países por la OPA de E.ON sobre Endesa²²³, mientras que la segunda avanzó en la cooperación en materia de energías renovables. La agenda europea se centró en los temas de actualidad de cada momento: en 2006, soluciones al bloqueo del tratado constitucional, avances en la política europea de inmigración y prioridades de la presidencia alemana del Consejo de la UE prevista para el primer semestre de 2007; en 2008, situación de los mercados financieros, cooperación contra el terrorismo y políticas para el cambio climático. Es decir, poca cooperación bilateral e intercambio de información en lo que concierne a las cuestiones europeas.

²²² Es más, José Luis Rodríguez Zapatero invitó al todavía en funciones canciller Gerhard Schröder a una visita privada en Madrid a principios de octubre de 2005 en señal de su buena amistad durante el período compartido como jefes de gobierno de ambos países.

²²³ A principios de 2006, el gobierno español adoptó medidas legislativas (aumento de competencias de la Comisión Nacional de Energía) para dificultar la OPA lanzada por la alemana E.ON sobre Endesa y que superaba la que había hecho Gas Natural. Ello generó una importante tensión hispano-alemana y obligó a la Comisión Europea a intervenir, ya que consideró que la decisión española no se ajustaba a la normativa europea. En marzo de 2007, la italiana Enel también entró en la carrera por Endesa, consiguiendo al final un acuerdo entre esta última, E.ON y la española Acciona, que fue valorado por parte del gobierno español como de aceptable y positivo, ya que permitía la permanencia en España de la sede de la compañía.

Muy diferentes han sido las relaciones del gobierno Zapatero respecto a las establecidas por Aznar con el Reino Unido, Italia y Polonia. Respecto al *Reino Unido*, los encuentros anuales informales que habían ido celebrando José María Aznar y Tony Blair no se repitieron con el nuevo presidente del gobierno, al no compartir un mismo diagnóstico sobre la dirección a seguir del proceso de construcción europea. El hecho de que esta relación bilateral, a diferencia del resto de las relaciones analizadas, no se hubiera institucionalizado, permitió que las partes no se reunieran de forma regular y se cedió el protagonismo a los encuentros entre ministros de asuntos exteriores que debían reunirse para tratar sobre el contencioso hispano-británico sobre Gibraltar. Como afirmara el ministro Miguel Ángel Moratinos pocos meses después de su nombramiento, “nos proponemos avanzar mediante una política que busque generar una dinámica de intereses compartidos con los gibraltareños, cuyo futuro, por todo tipo de razones, no puede estar contra España sino con España”²²⁴. Por primera vez en las reuniones ministeriales sobre Gibraltar participó también el ministro principal de Gibraltar, estableciendo un foro de diálogo trilateral para promover la cooperación local y transfronteriza entre las tres partes. En lo que respecta a la agenda europea, si bien a nivel discursivo desde el ministerio de exteriores de España se afirmaba que “estamos plenamente de acuerdo con el Reino Unido en muchas cuestiones de la agenda”²²⁵, en la práctica sólo se notó cierta sintonía hispano-británica en algunas cuestiones concretas como el interés por la priorización de la estrategia de Lisboa.

Las relaciones con *Italia* durante este período se mantuvieron en su tónica regular de celebración de cumbres bilaterales anuales (en Cuenca en noviembre de 2004, en Roma en diciembre de 2005, en Ibiza en febrero de 2007 y en Nápoles en diciembre de 2007) en las que básicamente se trataron los temas europeos de interés conjunto, como el Mediterráneo y las propuestas francesas de relanzamiento de la cooperación entre ambas orillas, el desarrollo de las políticas migratorias de la Unión, u otros de ámbito más bilateral como la cooperación policial. Asimismo, las cumbres hispano-polacas también se celebraron con cierta regularidad (en Varsovia en febrero de 2005, en

²²⁴ “Discurso del ministro de asuntos exteriores y cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en la inauguración de la III Reunión de Embajadores”, Madrid, 6 de septiembre de 2004.

²²⁵ Citado en: Vinocur, John, “Spain turns its helm in direction of Blair”, *The International Herald Tribune*, 28 de junio de 2005.

Granada en marzo de 2006 y, de nuevo, en Varsovia en junio de 2007). En este caso, la agenda de las reuniones también incorporó los temas de más interés bilateral por ambas partes, como la decisión española de dar permiso de libre circulación a partir de mayo de 2007 a los trabajadores de los países miembros de la UE desde 2004, el aumento de las relaciones comerciales y de inversión bilaterales sobre todo a partir de 2007 o la colaboración antiterrorista. Con estos dos ejemplos se demuestra cómo, a pesar de la regularidad de encuentros y una agenda bilateral y/o europea de trabajo, la alianza de España con ellos es circunstancial y se ciñe a temas concretos como la reclamación hispano-polaca de no reducción del presupuesto comunitario (a pesar de que mantenían posiciones enfrentadas sobre el reparto de los fondos estructurales y de cohesión en las negociaciones 2007-2013) o la cooperación hispano-italiana para el impulso de la agenda euro-mediterránea.

Finalmente, debemos hacer una breve mención a *Portugal*, cuyas relaciones bilaterales se destacaron, a lo largo de los 20 años de celebración de cumbres, por el impulso de grandes proyectos bilaterales de difícil ejecución, como las conexiones del AVE y el mercado ibérico de la electricidad (MIBEL), mientras que la coordinación entre estos dos países sobre cuestiones de la agenda europea fue más bien escasa. De las cumbres celebradas en estos cuatro años (Santiago de Compostela en octubre de 2004, Évora en noviembre de 2005, Badajoz en noviembre de 2006 y Braga en enero de 2008), nos permitimos destacar la agenda de la celebrada en Évora debido a que fue la primera del primer ministro luso José Sócrates. A pesar de que en dicha cumbre ambos líderes proclamaron “el inicio de un nuevo ciclo”²²⁶, los temas de la agenda continuaron siendo eminentemente bilaterales; esta vez, el Laboratorio Ibérico de Nanotecnología con sede en Braga (cuya primera piedra se puso en la cumbre bilateral de enero de 2008) y la cooperación en prevención y extinción de incendios forestales. Dicho de otra forma, la cooperación ibérica tiene poca proyección en el marco europeo.

En conclusión, la política europea de José Luis Rodríguez Zapatero tuvo que adaptarse al nuevo contexto de la Unión Europea. Si bien Francia continuaba siendo un aliado necesario para España

²²⁶ “España y Portugal retrasan el AVE a Lisboa y dejan en suspenso las demás conexiones”, *El País*, 20 de noviembre de 2005.

(política europea de migraciones) y también a la inversa (Sarkozy necesitó del apoyo de Zapatero entre otros para avanzar en la Unión para el Mediterráneo), no era ya suficiente. En muchos casos, Alemania resultó ser un aliado imprescindible para avanzar en la agenda europea, sobre todo a instancias de Francia que había buscado apoyos en su contraparte del motor franco-alemán. Ejemplo de ello fue la inclusión de Alemania en la propuesta de política europea de inmigración que habían acordado Francia y España, o la implicación necesaria de Alemania en la Unión para el Mediterráneo. De hecho, constatamos que la capacidad de iniciativa de España durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero fue más bien limitada y que, por tanto, el gobierno español optó por irse sumando a las propuestas que hacían otros países. La parálisis de la Constitución Europea habiéndola aprobado en España por referéndum, la defensa del gobierno de su continuación como receptor neto de fondos de cohesión o el limitado protagonismo en la cooperación euro-mediterránea, han situado a este país en la periferia de la toma de decisiones europeas. Si durante las negociaciones para el desbloqueo de la Constitución Europeo parecía que España jugaría a un juego de alianzas cambiantes con otros estados miembros, además de Francia y Alemania, como el Reino Unido, Polonia, Italia o Portugal, finalmente la realidad fue otra bien distinta. Los encuentros bilaterales, ya fuera en forma de cumbres regulares ya fuera mediante entrevistas entre los líderes, no sirvieron más que para avanzar en temas de la agenda bilateral o explicar sus respectivas posiciones en algunos temas candentes de la agenda europea. En definitiva, la estrategia bilateralista de España en este período no fue tan eficaz, a excepción de la alianza francesa y aún así centrada en temas de interés galo, como en los períodos anteriores analizados.

4.6.- Algunas consideraciones sobre la estrategia bilateralista en la política europea de España

Como ya avanzábamos al iniciar esta tesis, la Unión Europea ha simbolizado para España la solución a sus problemas: a grandes rasgos, consolidación de la democracia, crecimiento económico y un mayor papel de España en Europa y en el mundo. Sin embargo, más allá del *leitmotiv orteguiano*,

la formulación de la política europea de España tiene tres características propias y comunes a todas las etapas de la política exterior española democrática. Primero, la presidencialización de la política exterior (Kennedy, 2000; Molina y Rodrigo, 2002; Bindi y Cisci, 2005). El presidente del gobierno marca las directrices en la política exterior del Estado y por consiguiente también los criterios que deben regir su actividad dentro de la UE. Tanto González, como Aznar y Zapatero han participado activamente en el diseño de las posturas españolas ante los retos y políticas de la Unión Europea²²⁷. El ministerio de asuntos exteriores, a través de su secretaría de estado para la Unión Europea²²⁸, ha desarrollado una función de coordinación entre ministerios, que muchas veces queda en un segundo plano detrás de la del presidente del gobierno. Cabe destacar, además, que el parlamento español se ha centrado meramente en la supervisión de las acciones desarrolladas por el gobierno español y en la transposición formal de las directivas comunitarias²²⁹. Asimismo, cabe añadir que la intensificación de las relaciones bilaterales con estados miembros de la UE también tiene un fuerte componente presidencial ya que se opta, normalmente, por la celebración de encuentros bilaterales a nivel de jefes de Estado o de gobierno.

Segundo, las directrices de la política europea del país han sido marcadas desde el consenso entre los principales partidos políticos. Con algunas excepciones menores, PP y PSOE han votado conjuntamente las grandes reformas de los tratados (incluida la Constitución Europea), las sucesivas ampliaciones de la UE o las principales líneas políticas del proceso de construcción europea. No

²²⁷ Una constante en la relación entre el presidente del gobierno español y su ministro de asuntos exteriores ha sido el peso del ministro durante la primera legislatura del gobierno, tanto en manos del PSOE como del PP. Es decir, a pesar de la presidencialización de la política europea de España, la inexperiencia del presidente del gobierno durante sus primeros años de mandato han favorecido la designación de un ministro con amplia experiencia en política exterior. Éste es el caso de Fernando Morán (diplomático y autor en 1980 de “Una Política para España”) que fue el primer ministro de exteriores del gobierno González (1982-1985), Abel Matutes (comisario de la Unión Europea entre 1986 y 1994) designado ministro en el gobierno de Aznar (1996-2000) y Miguel Ángel Moratinos (enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Medio entre 1996 y 2003) con Rodríguez Zapatero como presidente (desde 2004).

²²⁸ Exceptuando la primera legislatura de José María Aznar (1996-2000), esta secretaría siempre ha estado presente en el organigrama del ministerio y de forma diferenciada al resto de áreas geográficas y sectoriales del resto de secretarías de estado.

²²⁹ En el seno del parlamento español, se creó la comisión mixta para la Unión Europea con el objetivo de controlar y estudiar la gestión de las principales políticas de la Unión Europea y los efectos sobre España. Esta comisión, formada por el mismo número de senadores y diputados del Congreso, normalmente está presidida por un miembro del principal partido de la oposición. Algunos de sus presidentes han sido Marcelino Oreja, Isabel Tocino, Pedro Solbes, Josep Borrell y Ana Palacio (Bindi y Cisci, 2005: 154). Si bien normalmente en la comisión mixta se informa con carácter previo sobre las cuestiones que se tratarán en la sesión del Consejo Europeo, es el presidente del gobierno en sesión plenaria del Congreso de los Diputados quien expone regularmente los principales resultados de los Consejos Europeos.

obstante, a pesar de este acuerdo sobre las directrices generales de la política europea de España, cada gobierno ha desarrollado programas políticos distintos, tanto en las áreas prioritarias como en las alianzas con otros socios europeos. Si ampliamos el foco de mira del consenso en política exterior, encontramos dos momentos significativos de la construcción de una agenda exterior para España en los que el consenso se rompió. Primero, la adhesión de España a la Alianza Atlántica en 1982 fue rechazada por el Partido Socialista estando en la oposición, aunque una vez en el gobierno rectificó su postura y acabó defendiendo la permanencia en el referéndum celebrado en marzo de 1986. Segundo, el apoyo al ataque norteamericano a Irak en marzo de 2003 por parte del Partido Popular recibió la oposición de todos los partidos parlamentarios y la opinión pública²³⁰. Albert Aixalà i Blanch afirma que a partir de la segunda legislatura de José María Aznar se fue constatando que el consenso dejaba de ser un elemento definidor de la política exterior española “puesto que el partido del gobierno pretenderá construirlo sobre las bases de su propia política, algo que no aceptará en absoluto el principal partido de la oposición” y que se está ante un proceso de “creciente politización” por lo que deja de ser “política de Estado, para ser una política sujeta a la discusión y el debate público y ciudadano” (2005: 90-91). Si bien la integración española en la CE/UE no ha sido nunca cuestionada por los partidos políticos, cada vez encontraremos más diferencias entre los dos partidos sobre qué intereses debe defender España en Europa y en el mundo.

Tercero, la voluntad del gobierno español de mantener relaciones privilegiadas con los estados grandes del club europeo, Francia, Alemania o el Reino Unido, ha sido otra constante de la política europea de España. Como hemos planteado, el gobierno, tanto en manos del PSOE como del PP, ha jugado la estrategia del bilateralismo para poder formar parte del ‘club de los grandes’. Las características demográficas de España le otorgan el peso de un estado mediano en el panorama europeo de estados grandes y pequeños. Sin embargo, los gobernantes españoles perciben que los

²³⁰ Según la encuestas de opinión pública del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de febrero de 2003, un 91% de los españoles rechazaba la intervención militar en Irak. Más de un millón de personas se manifestaron en Barcelona y otro millón en Madrid bajo el lema “No a la Guerra” el 15 de febrero de 2003.

intereses de este país se asemejan más a los de los grandes que a los de los pequeños, tendiendo de esta forma a buscar alianzas con los grandes de la Unión.

Ciertamente, más allá de estas constantes en la política europea de España, las estrategias bilaterales de cada gobierno desarrolladas a lo largo de sus mandatos han sido muy distintas, tanto en lo relativo a los discursos como a lo tocante a las alianzas. Tras el ingreso de España en la CE en 1986, el gobierno de González mostró una clara voluntad de apoyo al proceso de construcción europea y de participación activa. Con un discurso europeísta, federal, muy próximo a los estados fundadores de la Unión, y muy particularmente al eje franco-alemán, España trabajó durante sus primeros años para conseguir los mejores acuerdos para España (fondos de cohesión, acercamiento de la UE hacia América Latina, mayor cooperación con la región del Mediterráneo) demostrando que estos avances favorecerían también al mismo proceso de construcción europea. El discurso europeísta de España le permitió estar con los grandes, o en otras palabras, ser considerado como “el grande del sur” (Barbé, 1999: 160). Ocho años más tarde, de nuevo un gobierno socialista retomaba las ideas de González respecto a la posición de España en Europa y se presentó ante sus socios europeos como el más europeísta, el estado que volvía al corazón de Europa, aunque la Unión ya no era la Comunidad de 1986. A pesar de que el fracaso de la Constitución Europea y el cambio de dirigentes en Francia y Alemania desvirtuaron el discurso de la vuelta a Europa, el gobierno continuó apostando por una “una Europa fuerte, flexible” y que avanzara en el proyecto de Unión Política²³¹. Sin embargo, su influencia sobre la agenda europea fue más limitada que durante la etapa de González, centrando su activismo en temas muy concretos en los que, o bien era apremiante para España conseguir una respuesta a nivel europeo (política europea de inmigración), o bien era necesario reivindicar su autoridad frente a otros estados que querían imponer sus posiciones (propuesta francesa de Unión por el Mediterráneo). Y, de hecho, en un contexto de alianzas cambiantes (amigos de la Constitución, países mediterráneos, estados grandes) Francia se convirtió en el aliado necesario para algunos de los temas que tenían más interés para España durante esta primera legislatura de Zapatero.

²³¹ Rodríguez Zapatero, José Luis, “En interés de España: Una política exterior comprometida”, Museo del Prado, 16 de junio de 2008.

En cambio, el discurso europeo desarrollado por José María Aznar distaba mucho del de González y Zapatero. Con una visión atlantista de Europa, Aznar primó la búsqueda del interés nacional al interés europeo (Magone, 2004: 231). Cuando el PP aún estaba en la oposición a principios de la década de los noventa, las críticas a la política europea de González ya se basaban en la poca defensa del interés nacional. Y es que para el Partido Popular, la Unión Europea consistía en una “unión de estados nacionales”²³², en la cual primaban los intereses nacionales de los estados, y por tanto, el gobierno español debía jugar sus bazas para obtener los máximos beneficios para el país. Ya en el gobierno, Aznar se convirtió en un duro negociador (perspectivas financieras 2000-2006, Tratado de Niza, Constitución Europea) que encontró en el Reino Unido un aliado en la defensa de los intereses de cada cual. En este sentido, el gobierno Aznar no sólo no mantuvo buenas relaciones con los estados fundadores, sino que se convirtió en el adalid de la ‘nueva Europa’, junto con los países del este y del centro de Europa en su posicionamiento a favor del ataque a Irak. La críticas socialistas a la falta de europeísmo del gobierno conservador eran respondidas y contrarestadas por los líderes del PP con los éxitos del nuevo gobierno en términos económicos (entrada en el euro, liberalización económica, mantenimiento de las perspectivas financieras...).

Respecto a las alianzas, hemos identificado claras diferencias entre los dos gobiernos socialistas y el gobierno conservador. Podemos mostrar gráficamente las alianzas que cada gobierno español ha desarrollado a lo largo de sus mandatos, en qué cuestiones de la agenda las ha utilizado y para qué objetivos se ha utilizado la estrategia del bilateralismo, tal y como hemos presentado en el capítulo tercero de esta tesis. Sin voluntad de recoger exhaustivamente más de veinte años de participación española en la integración europea, en la siguiente tabla se presentan aquellos temas de la agenda en los cuales España ha tenido un papel más activo y los estados con quienes se ha aliado para conseguir sus objetivos. Adicionalmente, la tabla nos muestra si cada gobierno ha priorizado una alianza u otra dependiendo de los funciones del bilateralismo o de la cuestión de la agenda (funciones desarrolladas en el apartado 3.3.3.).

²³² Aznar, José María, “Conferencia sobre el futuro de Europa”, Saint Anthony’s College, Oxford University, 20 de mayo de 2002.

Tabla 9. Las funciones del bilateralismo aplicadas al caso español

	Defensa del interés nacional	Intercambio de información y apoyo mutuo	Impulso de la agenda de la UE
F. González (1982-1996)	Estados cohesión+DE: Fondos de cohesión UK: Compromiso de Ioannina	FR-DE: Coordinación de presidencias	DE: Adhesión de España DE: Unión Política FR: Proceso euro-mediterráneo
J. M. Aznar (1996-2004)	UK-PL: Reforma institucional	UK: Apoyo a EE.UU. sobre el ataque a Irak (Carta de los Ocho)	UK(IT): Proceso de Lisboa UK: Libertad, seguridad y justicia UK: Europa atlántica
J.L.Rodríguez Zapatero (2004 -2008)	FR: Perspectivas financieras 2007-2013	FR-DE: Constitución Europea y referéndum FR-DE: Agenda internacional (Rusia)	FR: Política europea de inmigración FR: Unión por el Mediterráneo

DE: Alemania; FR: Francia; IT: Italia; PL: Polonia; UK: Reino Unido.

Fuente: Elaboración propia.

Podemos comprobar en esta tabla cómo cada gobierno ha priorizado unas u otras alianzas independientemente de si éstas debían servir para la defensa del interés nacional, el intercambio de información y apoyo mutuo o el impulso de la agenda de la UE. Mientras que tanto Felipe González como José Luis Rodríguez Zapatero han optado y optaron por su proximidad con Francia y Alemania, con matices debido a la distancia en el tiempo y el contexto del momento, José María Aznar apostó por una opción más atlantista, aliándose básicamente con el Reino Unido, pero también acercando posiciones con Italia y Polonia. Las diversas alianzas de los gobiernos de España son fruto tanto del discurso que cada uno desarrolla en el seno de la Unión Europea como de las distintas prioridades políticas, y no tanto de la afinidad ideológica de cada gobierno. Simplificando, el socialista González tuvo como principal aliado al conservador Kohl (a pesar de que también fuera aliado importante el también socialista Mitterrand) mientras que el conservador Aznar encontró plena sintonía con el laborista Blair, tanto en las cuestiones referidas a la seguridad, libertad y justicia, debido al terrorismo de ETA, como en la agenda de liberalización de la economía o el atlantismo pronunciado de ambos. Finalmente, el gobierno de Rodríguez Zapatero encontró un

fuerte apoyo en el gobierno conservador francés, primero en Jacques Chirac con quién había un buen entendimiento, y después en Nicolas Sarkozy, aunque la relación con éste resultó más distante. Si bien en un primer momento, pareció que España se sumaba al tándem Francia-Alemania, la realidad evidenció que España necesita primero de Francia para poder influir en los debates europeos y es a través del país galo que consigue los apoyos alemanes. Lo que queda claro es que España busca conseguir una posición destacada en el panorama internacional, a pesar de que los datos demográficos, económicos, políticos y también militares, no le otorguen a menudo este rango.

Además, al analizar las distintas funciones que el bilateralismo puede adoptar, encontramos también diferencias entre cada etapa. En lo que respecta a la etapa de Felipe González, distinguimos claramente dos estrategias. Por un lado, la alianza con el eje franco-alemán era útil para el intercambio de informaciones y la obtención de apoyos mutuos en las tareas de gestión de la UE, pero cuando España buscaba impulsar temas de la agenda lo hacía principalmente con Alemania, dejando de lado a Francia debido a las tensiones bilaterales que en aquellos años aún perduraban. Por otro lado, en la defensa del interés nacional, que como hemos planteado en el apartado 4.1 se centra en las cuestiones sobre el presupuesto comunitario y las sucesivas reformas institucionales, España no conseguía los apoyos ni de Francia ni Alemania y debía buscar el apoyo en otros socios comunitarios, como los estados receptores de los fondos de la cohesión (Portugal, Irlanda y Grecia) o el Reino Unido. Aunque es cierto que finalmente fue Alemania quién desatascó la propuesta de los fondos de cohesión. En cambio, en el período de José María Aznar, el Reino Unido pasó a ser el aliado principal: para la defensa del interés nacional español, para apoyarse mutuamente en sus estrategias de política exterior y para impulsar prioridades compartidas hacia la agenda comunitaria. Finalmente, la última etapa analizada nos muestra cómo el acercamiento al eje franco-alemán que tuvo Rodríguez Zapatero durante los primeros meses de su mandato fue fructífero para la función de intercambio de informaciones y apoyos mutuos en temas tan simbólicos como las campañas para el referéndum de la Constitución Europea en España y Francia y los encuentros entre los tres gobiernos para abordar cuestiones de la agenda comunitaria del momento. En cambio, Francia se

convirtió en el aliado preferente para España tanto en lo que se refiere a la defensa de los intereses españoles como en el impulso de la agenda europea.

En suma, si en el tercer capítulo presentábamos las características y funciones del bilateralismo y planteábamos la posibilidad de una estrategia de bilateralismo múltiple, podemos concluir que en el caso de España, la estrategia de todos los gobiernos no ha sido tanto diversificar alianzas sino acabar siempre primando uno o dos aliados. Sin llegar a ser una alianza tan formalizada ni permanente como el eje franco-alemán, también debido a que los dos partidos que han gobernado han preferido aliados distintos, España ha entendido que la estrategia del bilateralismo puede ser útil dentro del marco de la Unión Europea para conseguir ser más influyente en el proceso de construcción europea, pero sobre todo para conseguir estar entre los grandes de la Unión.

5 España en la construcción de la política exterior, seguridad y defensa de la Unión Europea

Durante buena parte del s. XX España ocupó una posición marginal en el sistema de las relaciones internacionales (Gillespie y Youngs, 2001: 1). Esta misma situación se dio también en el contexto europeo, en la medida en que durante el franquismo España no pudo normalizar plenamente sus relaciones con los miembros del club europeo. Dicha tardanza -unida a la creencia de algunos estados miembros de las Comunidades Europeas de que España, una vez miembro, se convertiría en un nuevo *enfant terrible*²³³ (al igual que Grecia)- no hacía presagiar el activismo europeísta que España finalmente ha demostrado en la construcción de la política exterior y de defensa de la Unión Europea. Ciertamente, en un primer momento, la adhesión a las Comunidades Europeas en 1986 significó también para España su incorporación a la ya existente Cooperación Política Europea (CPE). Posteriormente, la posibilidad de influir en una incipiente política exterior europea, tanto en su construcción (construcción y reforma de la Política Exterior y de Seguridad Común – PESC-, construcción de la Política Europea de Seguridad y de Defensa –PESD-) como en su agenda (incorporación del Mediterráneo y América Latina como intereses europeos) supuso para España tanto la españolización de parte de la política exterior europea como la europeización de casi toda la política exterior española.

El diplomático Raimundo Bassols nos presenta en su obra *España en Europa* una muestra del interés español, unos cuantos años antes de su incorporación efectiva, de participar en la Cooperación Política Europea, predecesora de la PESC:

²³³ De hecho, Elfriede Regelsberger planteaba que, antes de la adhesión de España y Portugal, los círculos de analistas, académicos y políticos interesados en la CPE estaban divididos entre aquellos que creían que España buscaría desarrollar una política exterior autónoma y, por tanto, que presentaría dificultades para adoptar las posiciones y acciones comunes de la CPE; y aquellos que creían que España se adaptaría fácilmente a las reglas de la CPE. La presidencia española de la Comunidad Europea y de la CPE (primer semestre de 1989) fue la primera demostración activa del interés y compromiso de España por el desarrollo de la Cooperación Política Europea (1989: 118-119). Véase también: Barbé y Vasconcelos, 1996: 298.

“En el legajo R 12553 del archivo general del ministerio de asuntos exteriores, se guarda un informe sobre ‘La cooperación entre los estados miembros en materia de política exterior’, escrito en abril de 1977. No he podido saber qué funcionario lo redactó. El estado de ánimo de la administración no se expresa siempre a voces, ni con claridad. Se puede deducir muchas veces de documentos aparentemente no significativos o intencionados; basta saber leerlos. En abril de 1977 no habíamos presentado todavía nuestra solicitud de adhesión al Mercado Común, ni se había tomado una firme decisión en tal sentido. Pero flotaba en el ambiente la voluntad de hacerlo. Lo prueba el que una mañana de abril, un director general del ministerio de asuntos exteriores le encargase a uno de sus colaboradores un informe sobre la cooperación política en la Europa comunitaria, que aparentemente tan poco nos afectaba” (1995: 184)

Esta simple anécdota prueba que para España su adhesión a las entonces Comunidades Europeas suponía también la posibilidad de cooperar en materia de política exterior con otros estados europeos. De hecho, ya antes de 1986 España había empezado a participar de forma limitada en los procedimientos de la CPE. Desde 1982, estaba prevista “la celebración de una reunión a nivel ministerial entre los Diez y el ministro español de asuntos exteriores para un intercambio de los puntos de vista respectivos, tras la celebración de una reunión de cooperación política al mismo nivel” (González Sánchez, 1984: 42) así como el gobierno español (junto con el portugués) firmaba con regularidad las declaraciones de política exterior de los entonces Diez (Torreblanca, 2001: 487)²³⁴.

El objeto central de este capítulo es el análisis de la construcción de la política exterior y de defensa de la UE en el marco de las sucesivas Conferencias Intergubernamentales (Maastricht, Ámsterdam, Niza y el proceso de la Constitución Europea + Lisboa). A pesar de que no podemos negar la interdependencia en los temas de negociación de cada Conferencia Intergubernamental (CIG), hemos optado por limitar nuestro foco de estudio a la evolución de un tema concreto, la política exterior, de seguridad y defensa de la UE (PESC y PESD en sus siglas más conocidas), que se ha

²³⁴ Concretamente, la fórmula utilizada era “los Diez, junto con España y Portugal”.

ido definiendo y desarrollando en cada CIG. Por tanto, más que analizar los acuerdos, pactos y contraprestaciones de cada negociación, que formaría parte del análisis propio del intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik, nos proponemos examinar este caso siguiendo los parámetros del Análisis de la Política Exterior como marco conceptual amplio y del bilateralismo y la construcción de grupos informales como marco conceptual específico.

Este capítulo pretende, pues, observar el proceso de construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común (y de la Política Europea de Seguridad y de Defensa) desde una perspectiva española²³⁵. Así, por un lado, analizaremos la formación de la posición española para cada negociación intergubernamental y, por el otro lado, identificaremos las distintas alianzas que se han establecido entre estados miembros y en las cuales España ha participado e intentado ser influyente. Se trata, de hecho, de un juego de dos niveles como el planteado por Robert Putnam (1988): el nivel doméstico y el nivel internacional, o en este caso europeo. Siguiendo el orden cronológico de Conferencias Intergubernamentales (con un apartado previo que concierne a los primeros años de adhesión de España que fueron a la vez los últimos de funcionamiento de la Cooperación Política Europea), cada apartado presentará los principales temas de debate de aquel momento siguiendo el marco analítico del análisis de política exterior presentado en el capítulo segundo de la presente tesis. Así, en los subapartados dedicados a la formación de la posición española presentaremos el contexto internacional, europeo y doméstico que marca el momento; los principales actores domésticos que intervienen en la formación de la posición que se defenderá en la negociación europea (en el ámbito gubernamental diferenciaremos los roles del presidente del gobierno y del ministerio de asuntos exteriores y también haremos hincapié en el papel del parlamento); y, las principales cuestiones de la agenda de la PESC y de la PESD que, ya sea España u otros actores, han puesto sobre la mesa del debate de cada CIG. Los subapartados dedicados a analizar los juegos de alianzas a nivel europeo (fundamentalmente entre los gobiernos de los estados miembros) se

²³⁵ La lista de obras sobre la posición de España en las sucesivas Conferencias Intergubernamentales sería interminable. Nos permitimos citar sólo algunas de ellas: Almarcha Barbado, 1993; VV.AA, 1994; Romero y Rodero, 1996; VV.AA, 1998; Barbé, 1999; Powell, 2002; Closa, 2004b. Más específicamente, sobre las negociaciones en materia de PESC y PESD, encontramos: Algieri y Regelsberger, 1996; Barbé, 1996a; 1996b; 1998a; De la Peña, 1998; Eliassen, 1998; Torreblanca, 2001.

ceñirán al estudio de las estrategias (acuerdos bilaterales y multilaterales) utilizadas por España para ser más influyente y, finalmente, presentaremos los resultados acordados en la CIG comparándolos con la posición defendida por España. En último lugar, extraeremos algunas conclusiones preliminares sobre cuál ha sido el papel de España en la evolución de la base jurídica e institucional de la PESC y de la PESD, tanto en la construcción doméstica de la posición española como en su rol de promotor o seguidor en la construcción de las alianzas necesarias para hacer avanzar las negociaciones intergubernamentales en la Unión Europea.

5.1.- La incorporación a la Cooperación Política Europea

En 1986 España se incorporaba definitivamente a la Cooperación Política Europea, un sistema de coordinación de las políticas exteriores de los estados miembros consistente en consultas y concertación diplomática, intercambio de información (red telegráfica COREU) y establecimiento de posiciones comunes en algunos de los grandes temas de política internacional. Basada en el consenso, su resultado era meramente una política declarativa. Philippe de Schoutheete sintetizaba la CPE como “*communauté d’information, communauté de vues et communauté d’action*” (1986: 49). Si bien los primeros pasos de la CPE pueden encontrarse en la Conferencia de jefes de Estado y de gobierno de La Haya en diciembre de 1969 y en el llamado ‘informe de Luxemburgo’²³⁶, esta incipiente política intergubernamental no fue recogida en los tratados de la CE hasta el Acta Única Europea firmada en junio de 1985. Por tanto, la adhesión de España coincidió con la plena formalización de la CPE.

En este sentido, la CPE no formó parte de los capítulos de negociación entre España y la CEE²³⁷, y por ende, el tratado de adhesión de España y Portugal, firmado el 12 de junio de 1985, no hacía

²³⁶ En el Informe Davignon o de Luxemburgo, adoptado por los Seis el 27 de octubre de 1970, se constataba la necesidad de la “concertación de las políticas exteriores para poner de manifiesto a los ojos de todos que Europa tiene una vocación política”. El texto puede encontrarse en Truyol y Serra, 1999: 285-289.

²³⁷ Si bien siempre se ha considerado que para llegar a la meta de la adhesión, el país candidato y la CE/UE debían iniciar un proceso de negociaciones, como bien reconoce Raimundo Bassols, este tipo de negociaciones consisten “únicamente en conocer el acervo comunitario, las reglas de Europa y en aceptarlo sin modificaciones, íntegramente”, es decir, “un inmenso sí a todo” (Bassols, 1995: 202).

ninguna mención a este mecanismo de coordinación. La conclusión de las negociaciones de adhesión de España y Portugal coincidió con la negociación del Acta Única Europea (AUE). Si bien España no pudo participar en dichas negociaciones y sólo pudo ejercer el rol de observador e invitado en el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1985 informalmente ya apoyó la incorporación de la CPE en el tratado (Romero y Ortega, 1996: 8). Elfriede Regelsberger lo calificaba de “actitud fundamentalmente pro-europea” y de demostración de su “deseo de formar parte de la familia europea, o al menos de poder unirse al resto de socios a la hora de enfrentarse a las problemas actuales de la CE y a la política internacional” (1989: 120). El AUE, aprobada en el Consejo Europeo de Luxemburgo en junio de 1985, consolidaba la cooperación europea entre los estados miembros en materia de política exterior y establecía, en su artículo 30.1, que los estados miembros “procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea”. El logro del AUE en materia de CPE no es tanto sus avances sustanciales, más allá del establecimiento de un secretariado permanente, sino el sentar las bases legales para la cooperación en materia de acción exterior.

A nivel doméstico, la adhesión a las Comunidades Europeas supuso para España llevar a cabo profundas transformaciones y adaptaciones de la administración a las estructuras comunitarias, así como a los sistemas de coordinación de la CPE. En lo que respecta a su participación en esta última estructura, la reforma del ministerio de asuntos exteriores, formulada a través del real decreto nº 1485/1985 y la Orden Ministerial de 12 de mayo de 1986, se centró en tres ámbitos: el refuerzo de la secretaría de estado para la Comunidad Europea; la creación de una secretaría de estado para cooperación internacional y América Latina y la adaptación de la maquinaria diplomática a los mecanismos de la CPE (Sabá, 1996: 194). Así, para poder hacer frente a esta última función, se creó una secretaría general de política exterior²³⁸. Un año más tarde, otro real decreto (nº 2030/1986) modificó el anterior creando la figura del subdirector político cuyas funciones serían hacer un seguimiento de la participación española en los grupos de trabajo de la CPE, examinar, coordinar y

²³⁸ “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, ante la comisión de asuntos exteriores del Congreso, a petición propia, para informar sobre la política de su departamento”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión informativa, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, III Legislatura, nº 14, 14 de octubre de 1986, p. 443.

presentar las posiciones españolas en este ámbito así como asesorar al secretario general de política exterior (Sabá, 1996: 196). De esta forma, dicha nueva figura se concentraba en la CPE dentro del ministerio de exteriores.

Una vez presentada la adaptación institucional de España a las estructuras de la CPE, es preciso analizar su papel y capacidad de influir en los temas de la agenda. El comportamiento español se diferenció del de los países de la primera ampliación (y también de Grecia) en que “para los españoles, la CPE es un componente importante de la imagen de Europa: la CPE es un instrumento válido para facilitar la proyección internacional de España, superando, así, el síndrome de aislamiento” que había vivido España durante toda la época de la dictadura (Barbé, 1996b: 262). En esos momentos de finales de la década de los ochenta, podía ya distinguirse cierta fractura entre aquellos estados más integracionistas y aquellos que preferían una cooperación estrictamente intergubernamental (“intergubernamentalistas”²³⁹). A pesar de que España y Portugal eran ambos considerados unos *latecomers* dentro del juego de alianzas de la CE, tuvieron unos roles bien diferentes. Como afirmaba Ben Soetendorp, mientras que “Portugal mantuvo un perfil bajo, España se convirtió rápidamente en un miembro activo y que buscaba alianzas con los estados miembros líderes de la UE” (1999: 42). Así, España se posicionó junto a los países más integracionistas, o más bien los que propugnaban que la CPE debía evolucionar hacia una política exterior común (Alemania, Italia, los países del Benelux). O siguiendo al mismo autor, “en un tiempo relativamente corto, consiguió construirse la reputación de estado miembro fuertemente comprometido con la causa de la integración europea. Al mismo tiempo, España aprendió a cuidar de sus propios intereses, actuando como promotor y defensor de los intereses de los estados miembros mediterráneos en su conjunto” (Soetendorp, 1999: 43).

En suma, una actitud activa y constructiva²⁴⁰ en los procedimientos de la CPE (escenificada también en su buen hacer durante el ejercicio de la presidencia semestral del Consejo durante el

²³⁹ Esther Barbé los califica como “cooperadores” en referencia a la voluntad de estos estados de continuar coordinando sus políticas exteriores a través de la existente Cooperación Política Europea (1996b: 265).

²⁴⁰ En 1992, España ya era la quinta “potencia informativa” en lo que respecta a envío de COREUS, después de los tres grandes y Holanda (Barbé y Vasconcelos, 1996: 305-306).

primer semestre de 1989)²⁴¹ y la búsqueda de un nuevo estatus internacional mediante las alianzas con los grandes países de orientación europeísta son los rasgos definitorios de los primeros años de participación de España en la acción exterior de las Comunidades Europeas. Es más, ya durante estos años el gobierno español apostó por dar un paso adelante en la coordinación de las políticas exteriores y convertir la CPE en una verdadera política exterior común. Sin embargo, esta cuestión ya forma parte de las negociaciones que finalizaron con la adopción de la Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea.

5.2.- La construcción de la PESC en la Conferencia Intergubernamental de 1990-1991: Un impulso compartido

Sin duda, la transformación de la CPE en la Política Exterior y de Seguridad Común fue uno de los temas claves en la agenda de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política celebrada entre diciembre de 1990 y diciembre de 1991. Tanto los cambios políticos que se estaban sucediendo en Europa a finales de la década de los ochenta como los avances en el campo de la integración económica con la previsión del Mercado Interior para 1992 y las expectativas por la Unión Económica y Monetaria creaban la atmósfera propicia para que los estados miembros se plantearan la necesidad de seguir avanzando hacia la Unión Política.

Si bien siempre se ha considerado que la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 fue el punto de inflexión en el avance hacia la Unión Política, ya antes de esta fecha se oían voces dentro de las Comunidades Europeas que propugnaban la necesidad de ejercer un mayor rol en la escena internacional. Algunas de estas voces eran la de Felipe González²⁴², que a finales de 1988 ya apuntaba a la necesidad de intensificar la cooperación en el ámbito de la política exterior, o la de

²⁴¹ Para más información sobre el desarrollo de la CPE en manos de España durante el ejercicio de la presidencia rotatoria del Consejo en el primer semestre de 1989 véanse: Perpiñá-Robert, 1989; Regelsberger, 1989; y, Barbé, 1990c.

²⁴² “Intervención del presidente del gobierno en ‘Les Grandes Conférences Catholiques’”, Bruselas, 12 de diciembre de 1988.

Jacques Delors, que ante el Colegio Europeo de Brujas en octubre de 1989 apremiaba a la Comunidad Europea a cambiar radicalmente su modo de actuar en la escena internacional²⁴³.

No obstante, quienes demandaron la celebración de una Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política fueron Helmut Kohl y François Mitterrand en abril de 1990. Mediante una carta conjunta enviada a la presidencia semestral del Consejo Europeo, en esos momentos en manos de Irlanda, los líderes francés y alemán sugerían la necesidad de celebrar dos CIGs paralelas (una ya prevista sobre Unión Económica y Monetaria y otra sobre Unión Política) con el objetivo de “fortalecer la legitimidad democrática de la Unión; posibilitar que las instituciones [fuer]an más eficaces; garantizar la unidad y la coherencia de la acción de la Unión en los ámbitos económico, monetario y político; definir y aplicar una política exterior y de seguridad común”²⁴⁴. Así pues, uno de los principales objetivos de la CIG debía ser la creación de la PESC.

5.2.1.- Formación de la posición española

Después de tres años como miembro de las Comunidades Europeas, España se disponía a participar, por primera vez, en el diseño de un nuevo tratado que debía conformar la base para los siguientes avances en la construcción europea. Como afirma Esther Barbé, “el gobierno español señaló que su presencia y participación en la CIG era ‘histórica’ ya que era la primera vez que España iba a poder influir en el proceso de construcción europea” (1996b: 259). Por este motivo, la definición de la posición española fue fruto de largos trabajos tanto en el seno del gobierno como en el parlamento español. Sin embargo, como asegura Alberto Gil Ibáñez, “en lo que respecta a la PESC, la posición española no fue tan clara e independiente como en el resto de cuestiones de la agenda” como la ciudadanía europea, el principio de suficiencia de recursos y la cohesión económica y social (1992: 114). Veamos, pues, el contexto, los actores y los temas de la agenda

²⁴³ Delors, Jacques, “Una Unión necesaria”, Colegio Europeo de Brujas, 17 de octubre de 1989. Citado en Aldecoa, 2002: 591-596.

²⁴⁴ “Mensaje de François Mitterrand, presidente francés, y Helmut Kohl, canciller alemán, a Charles James Haughey, presidente en ejercicio del Consejo Europeo, solicitando la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para la Unión Política”, 19 de abril de 1990. Transcripción en Aldecoa, 2002: 596.

sobre los cuales se formó la posición española que se defendió en las negociaciones para el Tratado de Maastricht.

Como ya hemos descrito en el capítulo segundo, el *contexto* en el cual un estado miembro construye las posiciones que defenderá en el marco multilateral viene determinado por tres niveles: internacional, europeo y doméstico²⁴⁵. Así, el contexto internacional, marcado irremediablemente por el fin de la Guerra Fría, la escalada de guerras en la ex-Yugoslavia y el escenario de la guerra del Golfo, evidenció la falta de eficacia de la CPE ante situaciones de crisis y la necesidad de que la Comunidad Europea dispusiera de “una maquinaria militar común y una clara voluntad política para formular e implementar acciones colectivas en el terreno diplomático” (Barbé, 2000b: 112).

El contexto europeo tuvo indiscutiblemente un fuerte impacto en la necesidad de dotar a la CE de una verdadera política exterior y de seguridad. Por un lado, la reunificación alemana y el hundimiento del bloque del este cambiaron abruptamente el mapa europeo y las relaciones entre estados europeos. Por otro lado, la cuarta ola de adhesiones de nuevos estados miembros, prevista para mediados de los noventa (Suecia, Finlandia, Austria y en aquellos momentos se preveía que también entrara Noruega) requería de un nuevo equilibrio entre ampliación y profundización, puesto que éste ha sido siempre uno de los principios cardinales de la construcción europea. Los avances en la PESC suponían, pues, profundizar en la integración europea a la vez que poder dar una respuesta más efectiva a las nuevas relaciones con los países de la Europa Central y Oriental.

A nivel doméstico, a finales de los ochenta España se encontraba en pleno proceso de normalizar su participación en el sistema de seguridad occidental, una vez ya había normalizado sus relaciones políticas con los estados europeos (bilateralmente e integrándose a la Comunidad Europea).

²⁴⁵ Esther Barbé planteaba en su análisis sobre *La Seguridad en la nueva Europa* una ordenación similar basada en los desafíos a nivel global, comunitario y nacional que los Doce debían hacer frente para desarrollar la dimensión seguridad y defensa de la Unión Europea. En el nivel global, identificaba la ocupación de Kuwait y la desintegración de Yugoslavia como los primeros acontecimientos en el mundo post-guerra fría que evidenciaron la falta de medios militares de la Comunidad Europea y propiciaron la apertura de negociaciones para desarrollar una política exterior y de defensa común. En el nivel comunitario, Barbé apuntaba a “una atmósfera de reforma constitucional” con la convocatoria de la CIG sobre la Unión Económica y Monetaria y los primeros pasos para otra sobre Unión Política. Finalmente, mientras que en esta tesis se ha priorizado el contexto español, Esther Barbé se centró en el nivel nacional a analizar las transformaciones que se estaban produciendo en Alemania tras la caída del muro de Berlín (1995b: 121-125).

Después del ingreso en la Unión Europea Occidental (UEO) en 1988, el siguiente paso fue su participación, por primera vez, en una operación militar multinacional bajo mando de esta organización en la guerra del Golfo. Además, el gobierno español, con Felipe González en la presidencia, tenía prácticamente mayoría absoluta en los escaños del parlamento²⁴⁶ lo que confería al PSOE amplia libertad a la hora de definir la posición española en las distintas negociaciones europeas, sobre todo después de haber ganado el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. En suma, el contexto doméstico de principios de los noventa favorecía la participación activa española en las cuestiones europeas ya que no existían grandes tensiones internas que, como veremos en las negociaciones para el Tratado de Ámsterdam, aconsejaran un retraimiento hacia las cuestiones de política interior.

En lo que respecta a los *actores* responsables de la formación de la posición española en este ámbito debemos diferenciar dos grupos: por un lado, el grupo gubernamental en el que destaca la figura del presidente del gobierno y la del ministro de asuntos exteriores; por el otro lado, el parlamento español.

El papel de los jefes de gobierno en este tipo de negociaciones es el de otorgar visibilidad mediante grandes gestos a la posición de su país. En esta ocasión, el presidente del gobierno español, Felipe González, se destacó por su aportación a la hora de abrir el debate sobre la necesidad de hacer evolucionar la CPE hacia una política exterior y de seguridad común. Como ya hemos avanzado, en diciembre de 1988, González pronunció en Bruselas una conferencia crucial para el posicionamiento español dentro de la CE. La principal idea expuesta por González era que “la Unión Europea debería estar basada en tres grandes pilares: la unión económica y monetaria; la ciudadanía común y la política exterior y de seguridad común”. Y continuaba, “el Acta Única nos ha abierto el camino para cooperar de manera más estrecha. Está bien que se intensifiquen los múltiples contactos diarios a través de la Cooperación Política. Es un ejercicio práctico, necesario y

²⁴⁶ Si bien el PSOE se quedó a un escaño de revalidar la mayoría absoluta en las elecciones generales celebradas el 29 de octubre de 1989, el hecho de que los cuatro diputados de Herri Batasuna no hicieran acto de presencia en toda la legislatura en el Congreso de los Diputados permitió al PSOE gobernar prácticamente como si tuviera mayoría absoluta.

útil, pero evidentemente incompleto”²⁴⁷. Un año y medio más tarde y ya con la propuesta de una CIG sobre Unión Política sobre la mesa, González envió una carta al presidente del Consejo en la que se reafirmaba sobre la necesidad de avanzar hacia una Unión Política basada en tres pilares: la unión económica y monetaria, la ciudadanía común y la política exterior y de seguridad común²⁴⁸.

En cambio, al ministro de asuntos exteriores le corresponde la función más concreta de elaborar la posición española en todos los temas abiertos de negociación, a través normalmente de uno o varios documentos que son presentados ante el parlamento español. Así, en noviembre de 1990 el gobierno español presentó un documento específico que sintetizaba la posición española para la Política Exterior y de Seguridad Común. A grandes rasgos, se puede resumir la contribución española al debate en tres puntos. Primero, se distinguía tres fases en el desarrollo de una política exterior y de seguridad común: la CPE (etapa ya finalizada), la PESC (etapa ideal para el futuro próximo de la CE) y una única política exterior y de seguridad (a largo plazo). Segundo, el sistema de toma de decisiones preferido por España era el mantenimiento de la unanimidad a pesar de que se explicitaba que la abstención por parte de algún estado miembro no debería dificultar una decisión. En este mismo ámbito, el debate también discurría sobre la necesidad o no de establecer un listado con los principales temas en los que la PESC debería intervenir. España proponía que esta lista incluyera ámbitos territoriales como el Mediterráneo y ámbitos sectoriales como el desarme y el control de armas. Y tercero, en lo que respecta a una futura dimensión de la defensa de la Comunidad, el gobierno español dio su apoyo al desarrollo de una política de seguridad común que incluyera una cláusula de obligación de defensa mutua. A la vez, reconocía los lazos atlánticos, es decir, la compatibilidad entre la OTAN y cualquier propuesta de defensa europea²⁴⁹.

El parlamento español también se pronunció en el debate sobre el futuro de la Unión Europea tanto en su vertiente de Unión Económica y Monetaria como de Unión Política. En lo que

²⁴⁷ “Intervención del presidente del gobierno en ‘Les Grandes Conférences Catholiques’”, Bruselas, 12 de diciembre de 1988.

²⁴⁸ “Carta del presidente del gobierno español, Felipe González, dirigida al primer ministro de Irlanda, Charles J. Haughey que ostenta la presidencia semestral del Consejo Europeo”, Madrid, 4 de mayo de 1990. Transcripción en *Revista de Instituciones Europeas*, 1990, nº 3, pp. 780-781.

²⁴⁹ “Common Foreign and Security Policy. Spanish Contribution”, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 26 de noviembre de 1990. Citado en: Gil Ibáñez, 1992: 104; Barbé, 1996b: 268.

concierno a esta última vertiente, la que ocupa nuestro interés, el Congreso de los Diputados y el Senado aprobaron un dictamen que fue redactado por la ponencia sobre Unión Política, creada dentro de la comisión mixta para las Comunidades Europeas. A lo largo de los trabajos de la ponencia, llevados a cabo entre junio y noviembre de 1991, todos los grupos parlamentarios excepto el grupo popular trabajaron conjuntamente hasta consensuar un documento que fue aprobado, primero, en la comisión mixta²⁵⁰ y, después por el pleno del Congreso y el del Senado²⁵¹. A pesar de la unanimidad en la aprobación del texto, cabe hacer algunas precisiones acerca de la posición de algunos grupos parlamentarios. Por un lado, si bien el grupo de Izquierda Unida dio su voto positivo tanto en la comisión mixta como en los plenos del Congreso y del Senado, éste expuso en los distintos debates que ello no suponía una variación en su postura contraria a la OTAN, es decir, en defensa o bien de su desaparición o bien de su transformación en una estructura del tipo Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa²⁵² (CSCE). Por otro lado, el grupo popular, que no intervino en la redacción del informe de la ponencia, el día de su aprobación en la comisión mixta presentó un texto alternativo alegando que el documento del resto de partidos era un “documento de buenas intenciones, de meros principios generales”²⁵³. El grupo popular volvió a presentar su documento alternativo en el pleno del Congreso del día que había de aprobarse el dictamen sobre Unión Política. Una vez rechazado como enmienda transaccional, el grupo popular decidió sumarse al documento presentado por el resto de grupos parlamentarios. De hecho, las discrepancias del grupo popular no estaban tanto en los apartados sobre ‘política exterior y de seguridad común’, ‘legitimidad democrática’ o ‘ciudadanía europea’ sino en los puntos

²⁵⁰ En la comisión mixta para las Comunidades Europeas de 18 de noviembre de 1991, el informe de la ponencia sobre Unión Política fue aprobado con un 57,35% de los votos a favor, un 33% en contra (grupo popular), y con un 7,62% de abstenciones (grupo mixto).

²⁵¹ El dictamen de la comisión mixta para las Comunidades Europeas sobre Unión Política fue aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 28 de noviembre de 1991 y por el pleno del Senado el día 4 de diciembre de 1991.

²⁵² “Comparecencia de Nicolás Sartorius Álvarez de las Asturias en el debate para la aprobación del dictamen de la comisión mixta para las Comunidades Europeas en relación con el Informe elaborado por la ponencia sobre Unión Política”, Sesión plenaria nº 145, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 151, IV Legislatura, 28 de noviembre de 1991, p. 7535.

²⁵³ La diputada Isabel Tocino Biscarolasaga era el miembro del grupo popular que participaba en la ponencia sobre Unión Política y que intervino en todos los debates sobre este tema tanto en la comisión mixta como en el pleno del Congreso de los Diputados. Véase: “Comparecencia de Isabel Tocino Biscarolasaga en la sesión de aprobación del Informe emitido por la ponencia sobre Unión Política”, Comisión mixta para las Comunidades Europeas, Sesión nº 4, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, nº 26, IV Legislatura, 18 de noviembre de 1991, p. 663.

referentes a ‘ampliación de competencias y eficacia institucional’ y ‘cohesión económica y social y el principio de suficiencia de medios’. De esta forma, las propuestas en estos temas no recibieron prácticamente ninguna crítica por parte de Isabel Tocino ni José María Aznar y, por tanto, fueron aprobadas por unanimidad.

Así, el pronunciamiento unánime del parlamento español propugnaba que “una política exterior y de seguridad común permitirá a la Comunidad defender mejor sus intereses internacionales, ser cada vez más un factor de estabilidad de Europa, y responder con mayor eficacia a las exigencias de paz, estabilidad, democracia y solidaridad en el mundo”²⁵⁴. Concretamente, la nueva PESC, según el parlamento español, debería:

- asegurar la coherencia, mediante las disposiciones institucionales apropiadas, con las políticas exteriores de la Comunidad;
- mejorar cualitativamente el régimen del Acta Única y de la Cooperación Política Europea mediante una vocación de globalidad y de progresividad en su construcción (modificación del proceso de toma de decisiones, conformidad de las actuaciones nacionales con la política común);
- y, desarrollar la dimensión de seguridad en la perspectiva última de una defensa europea común, sin perjuicio de las obligaciones de los estados miembros y de la solidaridad transatlántica de éstos (refuerzo de la UE y convergencia progresiva en la Unión Política).

Una vez presentados los contextos y los actores, es preciso establecer cuál era la *agenda* de temas clave en las negociaciones de la CIG sobre la PESC y cuál fue la posición defendida por España²⁵⁵.

En primer lugar, cabe recordar que “a pesar de que la PESC no era un elemento vital en la agenda

²⁵⁴ “Texto aprobado por los plenos del Congreso de los Diputados y del Senado en relación con el dictamen de la Comisión mixta para las Comunidades Europeas sobre Unión Política”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie A, nº 28, 20 de diciembre de 1991.

²⁵⁵ Para un análisis estrictamente jurídico de los avances del Tratado de Maastricht en PESC, véase, entre nosotros, Pereda, 1996.

española, era verdaderamente un elemento significativo en el proceso global promovido por España: profundización de los Doce, tanto en cuestiones económicas como políticas” (Barbé, 1996b: 266). Es decir, España no hizo su caballo de batalla en dicha cuestión, como sí lo hizo en el tema del principio de cohesión, sino que prefirió sumarse a iniciativas conjuntas, como veremos en el siguiente apartado. No obstante, podemos trazar la posición española en los principales puntos del debate que surgieron durante la Conferencia Intergubernamental. En primer lugar, uno de los debates más significativos por sus implicaciones futuras era la posible comunitarización de la política exterior o bien la creación de una estructura de tres pilares, en la que la PESC y el ámbito de justicia e interior permanecieran bajo procedimiento intergubernamental. En este caso, la posición española fue precisada por el mismo presidente del gobierno cuando afirmó que “a nosotros nos gustaría una posición más comunitarizada, pero es verdad que se va a funcionar sobre esos tres elementos básicos de Comunidad Europea (ampliación de competencias, democratización, etc.), más Política Exterior y de Seguridad Común, más cooperación en materia de interior y de justicia”²⁵⁶. Sus propias palabras muestran como si bien la preferencia española iba en la línea de la comunitarización de la PESC, esta cuestión no iba a ser su caballo de batalla, ya que el gobierno español entendía que había muchos estados que no aceptarían esta opción.

En segundo lugar, se generó cierta discusión sobre la necesidad de elaborar una lista de los temas que podrían ser objeto de acción común en el marco de la PESC e incluirla en el nuevo tratado. Esta lista, conocida como la lista de Asolo²⁵⁷, recogía temas como las relaciones trasatlánticas, la dimensión de la seguridad en el marco de la CSCE, el desarme y la no proliferación nuclear, la cooperación industrial militar o los derechos humanos. En este punto, España (junto con Francia) defendía la opción de que se incluyera el área del Mediterráneo, y no sólo los temas relacionados con los países de Europa Central y Oriental como algunos estados miembros proponían. Además,

²⁵⁶ “Comparecencia del presidente del gobierno, Felipe González, en el debate para la aprobación del dictamen de la comisión mixta para las Comunidades Europeas en relación con el informe elaborado por la ponencia sobre Unión Política”, Sesión plenaria nº 145, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 151, IV Legislatura, 28 de noviembre de 1991, p. 7559.

²⁵⁷ La presidencia italiana (segundo semestre 1990) presentó en una reunión en Asolo un listado con los posibles temas que deberían incluirse en la Política Exterior y de Seguridad Común. Finalmente se rechazó la opción de incluir esta lista en el Tratado porque muchos de los estados miembros consideraban que era mejor dar mayor flexibilidad al Consejo Europeo a la hora de decidir qué cuestiones deberían ser tratadas en una acción común (Laursen, Vanhoonacker y Wester, 1992: 9 y 18).

también buscaba que se incluyera la cooperación al desarrollo porque, como afirmaba Carlos Westendorp, “así hay una posibilidad de gestionar en común no sólo la política comunitaria hacia el Mediterráneo sino también la cooperación con América Latina”²⁵⁸. Al final se optó por no incorporar esta lista al Tratado de Maastricht, aunque el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 sí que la aprobó incluyendo en ella las áreas geográficas de Europa Central y Oriental, el Magreb y Oriente Medio, así como los ámbitos vinculados con la seguridad del proceso de la CSCE, la política nuclear y los aspectos económicos de la seguridad.

En tercer lugar, el procedimiento de toma de decisiones en materia PESC era otro de los debates abiertos. Las posiciones estaban, en este asunto, muy enfrentadas. Por un lado, estaban los defensores del mantenimiento de la unanimidad; por el otro, los que propugnaban la introducción del voto por mayoría cualificada. El gobierno español fue modulando su posición a lo largo de la negociación de la Conferencia Intergubernamental. Un mes antes del inicio de negociaciones, las reticencias españolas en cuanto al paso de algunas materias de la política exterior común a la mayoría cualificada eran patentes. En noviembre de 1990, el ministro de asuntos exteriores afirmaba que “España debe tener mucho cuidado en esta materia, tenemos grandes riesgos de que zonas de interés para España se incluyan en fórmulas de mayoría cualificada que nos plantearían problemas especiales”²⁵⁹. Un año después y ya con las negociaciones muy avanzadas, Carlos Westendorp avanzaba en una comparecencia ante la comisión mixta para las Comunidades Europeas que “España ha sugerido una vía media en la que, conservando el voto por mayoría cualificada (...) es decir, la inexistencia de un veto, el Consejo, por unanimidad, decidirá no solamente cuál es la acción común que se toma, sus principios, sus objetivos, etcétera, sino que además podrá prever en ese mismo acto qué temas concretos podrían votarse por mayoría cualificada”²⁶⁰. Esta propuesta española, calificada en su momento como de “sistema de la mayoría

²⁵⁸ “Los Doce alcanzan un principio de acuerdo sobre política exterior y de seguridad”, *El País*, 7 de octubre de 1991.

²⁵⁹ “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, a petición propia, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado en Roma los pasados días 27 y 28 de octubre de 1990”, Comisión mixta para las Comunidades Europeas, Sesión nº 8, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IV Legislatura, nº 169, 8 de noviembre de 1990, p. 5088.

²⁶⁰ “Comparecencia, a petición propia, del señor secretario de estado para las Comunidades Europeas (Carlos Westendorp y Cabeza), para informar de los trabajos efectuados en relación con la Unión Económica y

cualificada opcional”²⁶¹ evidencia, por un lado, la evolución de la posición española hacia la aceptación de la mayoría cualificada en unos casos concretos (los que no planteen problemas especiales) y, por el otro, su actitud constructiva para encontrar una solución que, aunque complicada, satisficiera los intereses de todos los estados miembros. Por tanto, en este caso el gobierno español tomó la iniciativa para hacer de puente entre las dos posturas enfrentadas.

And last but not least, está la cuestión de la posible incorporación de la dimensión de la defensa en la construcción europea. La presidencia semestral italiana durante el segundo semestre de 1990 propuso que la UEO se convirtiera en el brazo armado de la Unión Europea. Las reacciones de los socios comunitarios no se hicieron esperar. El ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, detallaba tanto la reacción española como la del resto ante los miembros de la comisión mixta de la siguiente forma: La propuesta italiana “ha sido acogida con reservas por casi todos los países, salvo, quizá, España, Bélgica y Francia que lo hemos visto con cierta simpatía, pero dándonos cuenta de que tiene un elemento utópico. Quizá no es el momento de hacer desaparecer un organismo para absorberlo por la Comunidad, pero no cabe duda de que hay muchos elementos en la Unión Europea Occidental que podrían ser ya incorporados en la política exterior comunitaria”²⁶². Más adelante, el ministro planteó, a través de una carta enviada a sus homólogos en junio de 1991, la necesidad de reforzar la UEO mediante la introducción de medios operativos concretos, como una Fuerza de Reacción Europea y una estructura de mandos encabezada por un comité militar integrado por los jefes de estado mayor de la defensa²⁶³. Para el gobierno español, la UEO podía convertirse en el instrumento a través del cual la Comunidad Europea se dotara de una verdadera política exterior y de seguridad con funciones en la defensa común. En este sentido, otro de los debates planteados giraba en torno a la compatibilidad entre la conversión de la UEO como

Monetaria y la Unión Política, con especial referencia a la situación actual de las negociaciones sobre política exterior y de seguridad común”, Comisión mixta para las Comunidades Europeas, Sesión nº 15, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IV Legislatura, nº 27, 27 de noviembre de 1991, p. 684.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, a petición propia, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado en Roma los pasados días 27 y 28 de octubre de 1990”, Comisión mixta para las Comunidades Europeas, Sesión nº 8, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IV Legislatura, nº 169, 8 de noviembre de 1990, p. 5087.

²⁶³ “España propone que la Unión Europea Occidental disponga de una Fuerza de Reacción”, *El País*, 27 de junio de 1991.

brazo armado de la Comunidad Europea y la existencia de la OTAN. A pesar de que España se situaba en el lado de los europeístas en el *cleavage* con los atlantistas, el gobierno español siempre afirmó la compatibilidad y complementariedad entre la UEO y la OTAN.

5.2.2.- El juego de alianzas

Sin duda, la alianza franco-alemana jugó un papel imprescindible en el impulso tanto de la apertura de una Conferencia Intergubernamental para la Unión Política como en la definición de algunos de sus contenidos. En este sentido, es de destacar que, una semana después de iniciarse los trabajos de las CIGs sobre la UEM y la Unión Política, Francia y Alemania enviaron una carta a la presidencia italiana del Consejo en la que especificaban que, entre los elementos esenciales de la Unión Política, debería incluirse una “verdadera política de seguridad común que conduzca a una defensa común”²⁶⁴. Desde un principio, España buscó sumarse a la alianza franco-alemana.

Si se debiera definir de alguna manera cómo fue la participación de España en la configuración de la Política Exterior y de Seguridad Común en las negociaciones de Maastricht, deberíamos tomar prestadas las palabras del entonces ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez:

“Nuestro papel ha sido, en unos casos, de iniciativa compartida. En política exterior y de seguridad hemos apoyado desde el principio el objetivo propuesto en la carta Kohl-Mitterrand y habíamos participado previamente junto a Francia y Alemania, en las propuestas que salieron de mi reunión con Genscher y Dumas en París. (...) En otros casos hemos sido ponentes únicos de propuestas”²⁶⁵.

Si bien es cierto que España fue ponente único en algunos temas fundamentales para los resultados del Tratado de Maastricht, como el concepto de la ciudadanía europea o el principio de la cohesión económica y social²⁶⁶, en lo que respecta a la creación de la PESC España sumó sus esfuerzos a los

²⁶⁴ “Conseil européen: Mitterrand et Kohl indiquent dans une lettre a Andreotti leur ‘position commune’ sur l’Union Politique”, *Bulletin de l’Agence Europe*, 8 de diciembre de 1990.

²⁶⁵ Fernández Ordóñez, Francisco, “La cita de Maastricht”, *ABC*, 8 de diciembre de 1991.

²⁶⁶ Felipe González, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados para informar sobre los resultados de la CIG, resumía las iniciativas compartidas con otros países de la siguiente forma: “La participación en algunos casos ha consistido en compartir iniciativas con otros países, y pongo algunos ejemplos: con

de otros estados. En las fracturas entre integracionistas e intergubernamentalistas y entre atlantistas y europeístas, España ya se había posicionado, en su etapa de participante en la CPE, del lado de los más integracionistas; con la propuesta sobre la mesa de avanzar hacia una política de defensa común, se posicionó con los países más europeístas (Vicente González, 1996: 147). En este apartado procederemos a ordenar la participación de España en las negociaciones de Maastricht según utilizó el recurso del bilateralismo o de los grupos informales para sacar adelante algunas de sus propuestas.

Los contactos bilaterales que mantuvo España a lo largo del año que duraron las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política fueron muy intensos, sobre todo con algunos países. En septiembre y octubre de 1991, Felipe González hizo numerosos viajes a París, Bonn y Bruselas para tratar de desbloquear las negociaciones sobre la PESC y otros temas (Gil Ibáñez: 1992: 105)²⁶⁷. Además, las cumbres bilaterales institucionalizadas también permitían conocer el posicionamiento de cada estado y profundizar en la cooperación bilateral en aquellos temas en los cuales las posiciones fueran cercanas. Éste fue el caso de los gobiernos francés y español que decidieron, en la IV cumbre hispano-francesa celebrada en París el 13 de noviembre de 1990, crear un grupo de reflexión hispano-francés sobre la política exterior y de seguridad común²⁶⁸.

Además de las reuniones bilaterales, en estas negociaciones tuvieron también cierta relevancia los grupos informales que sirvieron para hacer aportaciones constructivas a la definición de la PESC. Esta estrategia fue utilizada sobre todo por Francia y Alemania, con la participación de otros estados miembros, entre ellos España. Ejemplo de ello fue la reunión de los ministros de asuntos

Alemania y con Italia, en materia de reforzamiento del Parlamento Europeo; con Alemania, en cuanto a las propuestas del Comité de las Regiones, y con Alemania y Francia en planteamientos sobre política exterior y de seguridad". Véase: "Comparecencia del gobierno ante el pleno, de conformidad con el artículo 203 del Reglamento, para informar sobre la Cumbre del Consejo Europeo de Maastricht", Sesión plenaria n° 149, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 155, 17 de diciembre de 1991, p. 7763.

²⁶⁷ De hecho, Felipe González viajó a París el 13 de septiembre de 1991 para cenar con François Mitterrand. Al día siguiente desayunó en Bruselas con el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors. Y, finalmente, el 19 de septiembre se reunió en Bonn con el canciller alemán Helmut Kohl. "González viajará a París y Bonn para reactivar la integración europea", *El País*, 11 de septiembre de 1991.

²⁶⁸ "Conferencia de prensa del presidente de la República Francesa, François Mitterrand, y del presidente del gobierno español, don Felipe González", IV cumbre hispano-francesa, París, 13 de noviembre de 1990.

exteriores francés, alemán y español (París, 11 de octubre de 1991) que sirvió para desbloquear as negociaciones abiertas sobre la PESC. Mediante un comunicado conjunto, los tres países concertaban su posición en torno a temas como la posibilidad de una defensa común, el uso de la mayoría cualificada o el rol de la UEO en el proceso de construcción europea, todos ellos temas muy controvertidos hasta entonces. De hecho, algunos analistas españoles sostuvieron en ese momento que el comunicado conjunto, que fue utilizado como base para el redactado final de los artículos referentes a la PESC, bebía de una propuesta hecha por el ministro español (Rodríguez Mojón, 1993: 101; Fernández de la Peña, 1994: 416). El texto del comunicado franco-alemano-español señalaba que:

“La puesta en marcha de una política exterior y de seguridad constituye un elemento necesario de la Unión Política; ésta debe incluir el conjunto de cuestiones relativas a la seguridad y defensa con la perspectiva, a plazo, de una defensa común; apelamos al recurso del voto por mayoría cualificada para la puesta en marcha de la política exterior y de seguridad. La UEO, que forma parte integrante del proceso que lleva a la Unión Europea, podrá encargarse de poner en marcha la política de seguridad y defensa”²⁶⁹.

Así, siguiendo la definición presentada en el apartado 3.4., puede considerarse que estos tres estados formaron, durante las negociaciones de Maastricht, un grupo informal para influir sobre el resultado final del Tratado en materia de política exterior y de seguridad. Específicamente, este grupo informal se reunió *ad hoc* el día 11 de octubre de 1991 (no institucionalización y no regularidad de encuentros) y dedicó sus esfuerzos al desarrollo de la PESC (agenda monotemática). Para el gobierno socialista español esta reunión suponía el éxito de su política de alianzas puesto que, acercándose al eje franco-alemán, empezaba a ser considerado por el resto de estados miembros como un estado miembro grande más de la CE/UE²⁷⁰.

²⁶⁹ “Communiqué conjoint des ministres français, allemand et espagnol des affaires étrangères”, París, 11 de octubre de 1991, publicado en *Europe Documents*, nº 1737, 17 de octubre de 1991.

²⁷⁰ Esta voluntad del PSOE de estar junto a los grandes fue, unos meses después, confirmada mediante una propuesta de Felipe González de creación de un directorio (compuesto por los grandes -Francia, Alemania, el Reino Unido, Italia y España-) que tendría más poder que el Consejo Europeo y que trataría temas tanto comunitarios como relacionados con la PESC (Barbé, 1999: 62).

Entremos un poco más a fondo en las propuestas de este grupo informal franco-alemán-español, que marcaron definitivamente la dirección del acuerdo final aprobado en Maastricht diciembre de 1991, y en dicho resultado final después de haber conseguido consensuar una posición común entre puntos de vista muy diversos. Uno de los grandes debates que surgieron en dichas negociaciones fue sobre el proceso de toma de decisiones en materia de PESC. Mientras que Francia, Alemania y España apelaban al recurso del voto por mayoría cualificada para la puesta en marcha de esta política, el Reino Unido, junto con Dinamarca e Irlanda, se oponían a esta opción. La propuesta final vino de la mano de España que ejerció de mediador entre las dos posturas presentando una fórmula algo “sui generis” pero aceptable para todos los estados: unanimidad para decidir las materias que pasarán a regirse por mayoría cualificada. En palabras del mismo Felipe González en su comparecencia en el Congreso de los Diputados para dar cuenta del Consejo Europeo de Maastricht:

“La fórmula que ha salido lamento confesar que es la que se ofreció por parte de España para salir del atolladero, porque no había manera de llegar a un acuerdo. Fue España la que propuso: Lleguemos por lo menos a un acuerdo por unanimidad en qué materia vamos a decidir por mayoría cualificada. Ya comprendo que es un poco rizar el rizo pero ante el bloqueo ésa fue una fórmula de salida que utilizamos, si no, no había manera de sacar la mínima decisión que no fuera por unanimidad en todo”²⁷¹.

Otro de los grandes debates giró en torno a la necesidad o no de incluir el conjunto de cuestiones relativas a la seguridad y defensa europea como objetivo de la Unión Europea. La propuesta de los tres países planteaba que la PESC abarcara las cuestiones de la seguridad de la UE, incluida la perspectiva, a medio o largo plazo, de una defensa común. De forma similar, finalmente, en el redactado del Tratado de Maastricht, en su artículo J.4.²⁷², se recogió que “la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la

²⁷¹ “Comparecencia del gobierno ante el pleno, de conformidad con el artículo 203 del Reglamento, para informar sobre la cumbre del Consejo Europeo de Maastricht”, Sesión plenaria nº 149, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IV Legislatura, nº 155, 17 de diciembre de 1991, p. 7788.

²⁷² Con la nueva numeración de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea llevada a cabo por el Tratado de Ámsterdam, este artículo pasó a ser el artículo 17.

definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo”. Es decir, se trataba más de una apertura de potencialidades de la Unión en defensa que no de la concreción de una política de defensa europea.

Relacionado con este debate, se encontraba la necesidad de replantear el papel de la Unión Europea Occidental en la defensa europea y su compatibilidad con la OTAN. España, Francia y Alemania propugnaban que la UEO pasara a formar parte integrante de la Unión Europea y que, por tanto, debía ser la institución encargada de poner en marcha la política de seguridad y defensa de la UE. Esta postura era también defendida por los países del Benelux. Como afirma Esther Barbé, “la batalla española a favor de una ‘identidad de defensa europea’ – entendida como una defensa común organizada por la UEO/UE – era, sin embargo, formulada en términos de complementariedad y no como una alternativa” a la OTAN (Barbé, 1996b: 274). Es decir, para España, la UEO no podía, de ningún modo, sustituir la función de la OTAN en la seguridad y defensa europea, sino que debía convertirse en una organización complementaria. Aunque para el gobierno español los avances en la dimensión de la defensa se revelaban como “tímidos”, suponían a la vez un primer paso para conseguir, a medio plazo, que la Unión Europea dispusiera de una defensa común²⁷³.

En suma, aunque el ministro Fernández Ordóñez predijo en julio de 1991 que los acuerdos sobre PESC serían de “baja intensidad o bajo nivel de compromiso” (1991: 309)²⁷⁴, el acuerdo de Maastricht quedó finalmente muy cerca de las propuestas españolas, excepto en lo que se refiere a las limitaciones a la ampliación de la mayoría cualificada. Esther Barbé calificó la posición española respecto a la construcción de la PESC “como de europeísta en general (defensa genérica de la existencia de una política exterior común, participación de la Comisión Europea)” a la vez que de “extremadamente realista (proceso de toma de decisiones) e intergubernamental (rol prominente del

²⁷³ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, don Felipe González, tras la reunión del Consejo Europeo”, Maastricht, 10 de diciembre de 1991.

²⁷⁴ Conferencia pronunciada por el ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, el día 26 de julio de 1991 en el acto de clausura del curso “El sector público español ante el mercado único europeo” (Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros y Caja Cantabria) en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander. Su transcripción fue publicada por la revista *Papeles de Economía Española*.

Consejo Europeo)” (Barbé, 1996b: 270). De forma general podemos decir que España se encontraba más cerca de Francia y Alemania, con los que hizo aportaciones conjuntas a las negociaciones sobre la PESC, así como de Italia o los países del Benelux con propuestas más integracionistas y europeístas, que de las propuestas que hicieron el Reino Unido, Portugal o Dinamarca. En definitiva, tanto la estrategia del bilateralismo como la de los grupos informales fue muy útil para España para influir en la definición de cuestiones concretas de la agenda de Maastricht sobre la PESC. Finalmente, como en toda negociación europea, el resultado final fue “un compromiso intermedio entre dos tendencias: la integradora y la de los defensores de guardar las competencias nacionales”²⁷⁵, si bien esta vez se puede concluir que las propuestas españolas en PESC quedaron bien estampadas en el Tratado de Maastricht.

5.3.- La reforma de la PESC en la Conferencia Intergubernamental de 1996-1997:

Adaptación y seguidismo de la corriente dominante

El 29 de marzo de 1996, en Turín, el Consejo Europeo daba el pistoletazo de salida a una nueva CIG, aunque el debate sobre las principales cuestiones de reforma ya se había iniciado mediante los trabajos del grupo de reflexión creado *ad hoc* meses antes y que dieron como fruto el conocido ‘informe Westendorp’. Los trabajos de la CIG duraron hasta junio de 1997²⁷⁶, cuando el Consejo Europeo reunido en Ámsterdam cerró un acuerdo de reforma del Tratado de la Unión Europea, conocido más comúnmente como ‘Tratado de Ámsterdam’.

Según Francisco Aldecoa, el Tratado de Ámsterdam supuso un “pequeño gran paso” (2002: 222), ya que contribuyó a desarrollar aquellos ámbitos aún deficientes del Tratado de Maastricht a la vez que consolidó el modelo de la Unión Europea. De hecho, en el mismo Tratado de Maastricht estaba prevista la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental para el año 1996 para

²⁷⁵ “Sin cohesión suficiente no habrá tratado”, entrevista a Carlos Westendorp, *El País*, 8 de diciembre de 1991.

²⁷⁶ Estos quince meses de negociaciones fueron dirigidos por las presidencias semestrales de Italia, Irlanda y los Países Bajos.

examinar modificar aquellas disposiciones del Tratado en las que se prevea una modificación (art. N.2). En lo que aquí nos concierne, la Política Exterior y de Seguridad Común, el mismo Tratado de Maastricht fijó que se deberían revisar, por un lado, la disposición sobre la definición de una política de defensa común después de haber evaluado los progresos realizados y la experiencia adquirida durante estos años (art. J.4), y por el otro, las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (art. J.10). Es decir, el Tratado de Maastricht admitía que, a los pocos años de su entrada en vigor, la PESC debería ser revisada, tanto en sus disposiciones más generales como en la perspectiva de desarrollar una verdadera política de defensa común. A esto último hay que añadir el hecho de que el Tratado de la Unión Europea Occidental, también conocido como el Tratado de Bruselas modificado, expiraba en 1998, por lo que era preciso tomar una decisión sobre la UEO y la propuesta de vincularla definitivamente al proceso de construcción europea (CE/UE).

5.3.1.- Formación de la posición española

La reforma de la PESC, tema ineludible de la agenda de negociaciones de la CIG 1996-97, no estuvo, durante estas negociaciones, en la lista de las prioridades defendidas por España. Tanto el gobierno de Felipe González (en sus últimos días) como el gobierno de José María Aznar (en sus primeros) concentraron sus esfuerzos en otros temas, como la ampliación de competencias en materia de empleo y el reequilibrio de votos en el Consejo, el primero; o el reforzamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia con la incorporación de la cuestión del asilo político y la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, el segundo. Sin embargo, el gobierno español tuvo que posicionarse en las distintas cuestiones planteadas para la reforma de la PESC, defender su posición y establecer alianzas con otros actores negociadores. La actitud de España ante la reforma de la PESC puede resumirse, en pocas palabras, como más de seguidora de la corriente dominante que de impulsora de nuevas iniciativas.

Empecemos por los *contextos* que influyeron en dichas negociaciones. Sin duda, el contexto internacional estaba fuertemente marcado por la continuación de la crisis en los Balcanes con la guerra en Bosnia-Herzegovina, que finalizó con los acuerdos de Dayton en noviembre de 1995, los

lentos avances en el proceso de paz de Oriente Medio, o el incremento de la conflictividad en la región de los Grandes Lagos. Ante estos hechos, la Unión Europea no encontró en la PESC los instrumentos necesarios y rápidos para poder actuar. De aquí también la necesidad de dotar a la política exterior común de mayor coherencia, eficacia y presencia así como de nuevos métodos (Barbé, 2000b: 113).

En lo que respecta a la evolución de Europa durante el primer lustro de los noventa, nos permitimos destacar cuatro factores importantes. A saber: la ampliación a Quince, la perspectiva ya clara de adhesión de los países del este de Europa, la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y los relevos políticos en algunos países europeos como Portugal, España, Italia, el Reino Unido y Francia. Súmese a todo ello la previsión de reformar el TUE contenida en el texto aprobado en Maastricht y las ya aludidas evidencias fácticas de la necesidad de modificar algunas de las disposiciones aprobadas en lo que respecta a la PESC. El marco era, pues, muy distinto del que había conocido España en el momento de su adhesión en 1986. El nuevo contexto europeo afectaba también al contexto español, ya que el cronograma de ampliaciones dibujaba una UE mucho más amplia y en la que España se situaba claramente en la periferia. Ante el nuevo interés suscitado por la Europa Oriental, España, junto con otros países del sur de Europa, hicieron *lobby* para mantener el interés por el Mediterráneo; con ello, se pretendía equilibrar la nueva dimensión oriental (basada en la solidaridad) con la ya existente dimensión mediterránea (basada en la seguridad) de la política exterior de la UE (Barbé, 1998b: 120). El contexto interno a mediados de los noventa era bien convulso. A pesar del éxito de la presidencia española de la UE, ejercida durante el primer semestre de 1995, la situación de crisis vivida durante los últimos años del gobierno González (casos de corrupción, crisis económica, debilidad gubernamental y ambiente de crispación política), dio paso a un gobierno del PP tras las elecciones generales de 3 de marzo de 1996. Este cambio modificaría la orientación de la política europea de España en la medida en que el gobierno del Partido Popular estuvo marcado, desde sus inicios, por un mayor grado de atlantismo (que iría *in crescendo* a lo largo de las dos legislaturas de Aznar) y por una defensa menos encubierta del interés nacional.

En lo tocante al papel de los *actores* en la formación de la posición española durante estas negociaciones, se distinguen dos etapas. La primera, dirigida por el gobierno de Felipe González, coincidió con la gestión española de las presidencias del Consejo de la Unión Europea y de la Unión Europea Occidental durante el primer semestre de 1995²⁷⁷, así como la puesta en marcha del grupo de reflexión que debía presentar un catálogo de propuestas a la CIG. Previamente, en el Consejo Europeo de Corfú (14-15 de junio de 1994), el presidente del gobierno español “reclamó con firmeza para España la presidencia del grupo, que obtuvo sin oposición”. Esto era, para España, “una cuestión fundamental, no sólo porque para la presidencia española hubiera sido un desaire muy importante, sino porque la presidencia del grupo permitiría dirigir e impulsar el proceso de reforma del Tratado de Maastricht bajo la guía española” (Elorza, 1998: 38-9). Finalmente, esta tarea recayó en Carlos Westendorp que, en aquellos momentos, era secretario de estado para las Comunidades Europeas²⁷⁸. Para ejercer este liderazgo, España creó una *task force* dentro del ministerio cuyo objetivo era preparar los trabajos del grupo de reflexión proponiendo un esquema para el informe final basado en tres contenidos esenciales: aproximación al ciudadano, reforzamiento de la PESC y reforma institucional. Como vemos, ya en esta fase preliminar la reforma de la política exterior y de seguridad tenía un lugar preeminente²⁷⁹.

El hecho de que coincidiesen el ejercicio de la presidencia del grupo de reflexión²⁸⁰ con la etapa en la que cada estado miembro debía definir su posición para la Conferencia Intergubernamental

²⁷⁷ De hecho, fue la primera vez que un estado ejercía simultáneamente la presidencia de las dos organizaciones. Ello tuvo un gran valor simbólico y facilitó la coordinación de los trabajos entre las dos organizaciones (Garrigues y Acerete, 1998: 225).

²⁷⁸ Diplomático de profesión, Carlos Westendorp fue nombrado secretario de estado para las Comunidades Europeas en 1991. Durante la presidencia española de la UE de 1995, Westendorp compaginó la función de secretario de estado con la presidencia del grupo de reflexión para la reforma del Tratado de Maastricht. Tras finalizar la presidencia rotatoria de la UE y debido al nombramiento de Javier Solana como secretario general de la OTAN, Carlos Westendorp asumió la cartera de asuntos exteriores por unos meses, hasta mayo de 1996.

²⁷⁹ Con carácter previo al inicio de los trabajos del grupo de reflexión, el ministerio de asuntos exteriores redactó un documento en el que planteaba las principales cuestiones que deberían, según su parecer, abordarse en la Conferencia Intergubernamental. Este documento era, pues, un ‘estado de la cuestión’ del proceso de reformas de la Unión Europea o, dicho de otra forma, un catálogo de los problemas y alternativas que debían barajarse durante las negociaciones. En lo que respecta al segundo pilar, el texto español optaba por llevar a cabo “reformas de alcance más bien limitado y disposiciones de orden práctico”. Véase: “La Conferencia Intergubernamental de 1996/Elementos para una posición española”, *Ministerio de Asuntos Exteriores*, documento presentado a la comisión mixta para la Unión Europea de 2 de marzo de 1995.

²⁸⁰ El grupo de reflexión estaba formado por representantes personales de los ministros de asuntos exteriores, un representante del presidente de la Comisión Europea y dos representantes del Parlamento Europeo. Su

favoreció que la posición española (reflejada en el documento del ministerio de asuntos exteriores “La Conferencia Intergubernamental de 1996/Elementos para una posición española”²⁸¹) y el informe Westendorp²⁸² fueran muy similares (misma estructura, similar contenido). En palabras del ministro Javier Solana:

“Nosotros tenemos una responsabilidad añadida, al presidir el grupo de reflexión que debe preparar la Conferencia Intergubernamental. Nos va tocar ser síntesis de posiciones distintas, lo cual no quiere decir que España como tal no tenga una posición. La postura española consta de dos elementos fundamentales: en primer lugar, España es un país europeísta, cree en una Europa cada vez más económica y política, con una voz más fuerte en un contexto internacional donde se va a necesitar de manera más clara la voz de Europa”²⁸³.

Justo un mes después de iniciarse los trabajos de la CIG, el 4 de mayo de 1996, era investido un nuevo gobierno en España, bajo la batuta del PP, que imprimió una huella distinta a la desarrollada por el gobierno del PSOE y, por tanto, se iniciaba la segunda etapa ya apuntada. En lo que respecta a la reforma de la PESC, la posición del gobierno español no varió mucho de la posición del anterior. Sin embargo, es preciso apuntar que el acento en el atlantismo de la nueva política exterior del gobierno de José María Aznar se dejó ver ya en sus primeros meses de gobierno. En su primer viaje a Francia, éste afirmó que “desde una posición que yo siempre he mantenido muy claramente atlantista, muy a favor de la Alianza Atlántica: yo deseo que España participe en ese proceso” de reforma de las estructuras de la Alianza Atlántica. Y continuaba, “la Alianza de 1996 no es la Alianza de 1986”, por tanto, “España debe estar ahí y debe estar dispuesta a tomar las decisiones

misión era presentar un catálogo de aquellos problemas que debían constituir la base de la discusión de la Conferencia Intergubernamental (Gourlay y Remacle, 1998: 59). El grupo de reflexión se constituyó el 2 de junio de 1995 en Messina y presentó su informe final en el Consejo Europeo de Madrid (15 y 16 de diciembre de 1995).

²⁸¹ “Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996” *Ministerio de Asuntos Exteriores*, documento enviado a los grupos parlamentarios el día 28 de marzo de 1996.

²⁸² “Informe del grupo de reflexión Westendorp”, 5 de diciembre de 1995. Transcripción en Aldecoa, 2002: 691-695.

²⁸³ “Entrevista de Felipe Sahagún al ministro de asuntos exteriores, Javier Solana Madariaga”, 6 de enero de 1995, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española 1995*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores de España, pp. 129-132.

cuando le convenga tomarlas”²⁸⁴. Es decir, el nuevo gobierno viró la posición de España respecto la OTAN, incorporando a las fuerzas armadas españolas en la estructura militar y considerando que la UEO podría reforzar “el pilar europeo dentro de la Alianza”²⁸⁵.

El parlamento español, al igual que en las negociaciones de Maastricht, tuvo interés en presentar un informe con una posición acordada entre todas las fuerzas parlamentarias. En este caso, debido a los cambios de mayorías parlamentarias, el parlamento presentó dos dictámenes: uno previo al inicio de la Conferencia Intergubernamental aprobado por unanimidad el 21 de diciembre de 1995 (V Legislatura)²⁸⁶, y otro aprobado días antes del Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997 (VI Legislatura)²⁸⁷. A diferencia del período anterior en que el dictamen del parlamento se aprobó días antes del cierre de la CIG, la posición española defendida por el gobierno en esta ocasión pudo sustentarse en dicho primer dictamen.

El tema que suscitó más debate en el parlamento español fue, sin duda, el relacionado con la posibilidad de desarrollar una política de defensa a nivel europeo, poniéndose de manifiesto también en este marco la fractura entre europeístas y atlantistas. Mientras que el grupo del Partido Popular reafirmaba la necesidad de construir una política europea de defensa vinculada principalmente con la OTAN, en el otro extremo se encontraban el PSOE con una visión más europeísta de la defensa europea y el grupo de Izquierda Unida que defendía la salida de España de la OTAN y la desaparición de esta organización militar. Así, si bien el primer informe del

²⁸⁴ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, después de su reunión con el presidente de la República Francesa, Jacques Chirac”, París, 1 de junio de 1996.

²⁸⁵ “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores, Excmo. Sr. Don Abel Matutes Juan, para informar sobre las líneas generales de la política europea de su departamento”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VI Legislatura, nº 7, 19 de junio de 1996, p. 31.

²⁸⁶ Dictamen de la comisión mixta para la Unión Europea en relación con el informe elaborado por la ponencia sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (Conferencia Intergubernamental, 1996)”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, nº 82, 29 de diciembre de 1995. Asimismo, véase: “Debate y aprobación en su caso del informe de la ponencia para estudiar las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (Conferencia Intergubernamental 1996)”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 33, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, V Legislatura, nº 101, 21 de diciembre de 1995.

²⁸⁷ “Informe de la subcomisión especial de seguimiento, encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental, aprobado a su vez, por la comisión mixta para la Unión Europea en su sesión del 29 de mayo de 1997”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, nº 89, 4 de junio de 1997. Este segundo informe fue presentado a debate en el pleno del Congreso de los Diputados el día 4 de junio de 1997 aunque no requirió de su votación en plenario. En el marco de la comisión mixta para la Unión Europea donde sí que fue votado, recibió los votos en contra del grupo de Izquierda Unida y parte del grupo mixto (el representante del Bloque Nacionalista Galego).

parlamento se aprobó por unanimidad porque el resto de grupos parlamentarios aceptaron la inclusión de algunas referencias a la OTAN propuestas por el PP (“la configuración de un instrumento operativo de defensa de la Unión Europea, sin poner en peligro la cohesión de la Alianza Atlántica”)²⁸⁸, el consenso para el segundo fue imposible, al cabo de un año y medio. El grupo de Izquierda Unida decidió votar en contra de la totalidad del segundo informe porque no estaban de acuerdo con el papel otorgado a la OTAN como parte del proceso de integración de la Unión Europea, no eran favorables a la creación de la figura del alto representante para la PESC y propugnaban la conversión de la UE en un “un motor de creación de un nuevo orden internacional” con un mayor “papel teórico y práctico para la democratización y el cambio estructural de la ONU”²⁸⁹.

En lo que respecta a los temas de la *agenda* sobre la PESC de esta Conferencia Intergubernamental, podemos identificar tres ámbitos de reforma: visibilidad de la PESC, toma de decisiones y desarrollo de la defensa europea. Como hemos visto, en esta ocasión España disponía de varios documentos de posición, tanto del gobierno como del parlamento. Sin embargo, como afirma Antonio Elorza, “la participación española se consideró como una cuestión de Estado, tanto por el PSOE, que estaba en el gobierno en diciembre de 1995, como por el Partido Popular, que sustituyó al PSOE pocos meses después, así como por los partidos políticos que apoyan actualmente al presente gobierno” (1998: 57). Por tanto, como iremos viendo, las aportaciones de cada gobierno son similares trazando, de este modo, una posición interna coherente.

Si bien algunas de las cuestiones que había que reformar de la PESC no eran nuevas, pues habían ya sido debatidas en las negociaciones de Maastricht, la cuestión de la necesidad de dotar de mayor

²⁸⁸ No obstante, la propuesta del PP de subrayar la vinculación de la OTAN en la defensa europea mediante la inclusión de que la Unión Europea Occidental debía convertirse en el “instrumento operativo de defensa de la Unión Europea” y también en el “pilar europeo de la OTAN” fue rechazada por el resto de grupos parlamentarios, si bien al final el grupo popular votó a favor de todo el informe sin esta referencia. Véase: “Dictamen de la comisión mixta para la Unión Europea en relación con el informe elaborado por la ponencia sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (Conferencia Intergubernamental, 1996)”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, n° 82, 29 de diciembre de 1995, pp. 10, 16 y 27.

²⁸⁹ “Intervención del diputado por el grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, el señor Manuel Francisco Alcaraz Ramos ante la comisión mixta para la Unión Europea”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, n° 89, 4 de junio de 1997, p. 1064.

visibilidad a esta política europea se presentó por primera vez con fuerza en esta negociación. Dos son las propuestas que inciden en este aspecto de la visibilidad de la PESC: la creación de una unidad de análisis y previsión y la creación de la figura del alto representante para la PESC. El primero de los debates, suscitado ya durante los primeros meses de negociaciones y con un rápido apoyo por parte de todos los estados miembros, también recibió el apoyo de España. Para el gobierno español, “esta célula debería estar localizada en la secretaría general del Consejo, reforzando sus estructuras y debería asociarse la Comisión a las tareas de previsión y análisis, de modo que la célula incorporara personal de la Comisión así como de los estados miembros”²⁹⁰. Sin embargo, la figura del alto representante para la PESC fue objeto de debates más intensos. Si bien en un principio España reconoció la necesidad de buscar fórmulas que introdujeran mayor permanencia, visibilidad y coherencia a la acción exterior de la Unión Europea, no era muy partidaria de la creación de una nueva figura individual que fuera “la personificación de la PESC” y se inclinaba por “una opción consistente en que el presidente del Consejo junto con la Comisión y un secretario general de la Comisión de nivel político dirigieran la célula de análisis y planificación y tuvieran funciones reforzadas, asumieran directamente la conducción de los asuntos de la PESC”²⁹¹.

Sin embargo, la posición española tuvo que ir adaptándose a las propuestas que otros estados iban poniendo sobre la mesa. El ministro de asuntos exteriores, Abel Matutes, resumía en un artículo en la revista *Cuenta y Razón* tanto las propuestas que se estaban barajando como la posición finalmente defendida en la Conferencia Intergubernamental:

“Se contempla la posibilidad de crear un alto representante ‘*ad hoc*’, que podría ser el actual secretario general del Consejo, otra personalidad con el mismo rango y con la función en exclusiva, o la figura del denominado ‘señor PESC’. España está abierta a cualquier opción, siempre que se garantice que, tanto la representación exterior de la Unión Europea, como la organización y dirección de la PESC sean responsabilidad de la presidencia; la cual deberá además presidir el Comité Político. Así, la nueva figura que haya de crearse podría

²⁹⁰ “Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996” *Ministerio de Asuntos Exteriores*, documento enviado a los grupos parlamentarios el día 28 de marzo de 1996.

²⁹¹ *Ibid.*

ser nombrada por el Consejo de Ministros, actuaría mediante mandato del mismo y bajo la coordinación de la presidencia” (1997: 60).

En resumidas cuentas, aunque España aceptaba la creación de esta nueva figura, continuaba apostando por que la representación exterior de la Unión permaneciera como responsabilidad fundamental de la presidencia del Consejo de la Unión Europea y que ésta siguiera coordinando el Consejo y organizando los trabajos de la PESC. Asimismo, defendía que Mr. PESC (a pesar de que durante las negociaciones no se había decidido todavía el nombre oficial) fuera nombrado directamente por el Consejo Europeo, actuara mediante mandato del Consejo Europeo y siempre bajo la coordinación de la presidencia y dirigiera la célula de análisis y previsión. De este modo, la creación de esta figura no restaría peso a la presidencia del Consejo y en el momento de ejercicio de la presidencia semestral España (y el resto de estados miembros) podría continuar influyendo sobre la política exterior europea.

En lo que respecta a cuál debería ser la regla general para la toma de decisiones en materia de PESC, existía la propuesta formulada por algunos estados sobre la introducción gradual del voto por mayoría cualificada. En este ámbito, la posición española puede ser definida como de pragmática. Esto es, se aceptaba el paso a la mayoría cualificada en las medidas de aplicación de una política (a excepción de la defensa), siempre y cuando la toma de decisiones sobre las líneas fundamentales de la acción se mantuviera bajo el mecanismo de la unanimidad²⁹². Asimismo, se apoyaba la inclusión de la fórmula de la ‘abstención constructiva’ para aquellas cuestiones en las que un estado no quisiera pronunciarse, pero permitiendo que se tomara la decisión, así como también la inclusión de una cláusula de salvaguardia que permitiera a un estado oponerse a una decisión que afectara a un interés fundamental o vital para su política exterior nacional²⁹³. Así pues, España era partidaria de flexibilizar los procedimientos de adopción de decisiones mediante el paso al voto por

²⁹² “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores, Excmo. Sr. Don Abel Matutes Juan, para informar sobre las líneas generales de la política europea de su departamento”, Comisión mixta para las Comunidades Europeas, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VI Legislatura, nº 7, 19 de junio de 1996, p. 15.

²⁹³ “Informe de la Subcomisión especial de seguimiento, encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental, aprobado a su vez, por la Comisión mixta para la Unión Europea en su sesión del 29 de mayo de 1997”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, nº 89, 4 de junio de 1997.

mayoría cualificada pero con muchas excepciones: unanimidad para las cuestiones de definición de las líneas maestras de la política exterior de la UE, excepción del ámbito de la defensa, abstención constructiva y cláusula de salvaguardia del interés nacional.

La tercera cuestión fundamental del debate giraba en torno a cómo se debía (y si era factible) desarrollar una política europea de defensa y, en este sentido, cuál debía ser el papel de la Unión Europea Occidental. Ya en las negociaciones de Maastricht, pero más explícitamente durante el ejercicio de las presidencias rotatorias de la UE y de la UEO, el gobierno español expresó la voluntad de vincular la UEO al proceso de integración europea. En la Comunicación del gobierno sobre los objetivos de la presidencia española se afirmaba que “España impulsará el reforzamiento de los aspectos de seguridad de la Unión Europea y favorecerá una relación más estrecha con la UEO, componente de defensa de la Unión”²⁹⁴. Asimismo, Felipe González afirmó ante el Parlamento Europeo que la presidencia española de la UE y de la UEO “trabaja para impulsar el reforzamiento de los aspectos de seguridad de la Unión dentro de una relación más estrecha y con visión de futuro con la UEO. Se trata de estructurar las relaciones entre las distintas organizaciones existentes, de forma que se complementen mutuamente y refuercen la seguridad y la estabilidad de todo el continente”²⁹⁵. Si bien el gobierno del PSOE tuvo una posición más cauta a la hora de apoyar una relación más estrecha entre la UEO y la UE, el gobierno del PP a partir de 1996 apoyó de forma manifiesta y firme el objetivo de una política común de defensa basada en la integración progresiva de la UEO en la UE. En palabras del ministro Abel Matutes:

“Debe revisarse el tratado para dotar a la Unión de objetivos, principios y medios para llevar a cabo esa política común de defensa, en la perspectiva de configurar una defensa común que no debería excluir –al revés, a la larga es imprescindible- una futura integración de la UEO en la Unión Europea. Con esa óptica, España propugna la inclusión de las misiones Petersberg (ayuda humanitaria, tareas de mantenimiento de la paz) en el tratado y

²⁹⁴ “Comunicación del gobierno sobre la presidencia española del Consejo de la Unión Europea”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, nº 141, 19 de junio de 1995.

²⁹⁵ “Discurso del presidente del gobierno, don Felipe González, ante el pleno del Parlamento Europeo en el debate sobre el estado de la Unión”, Estrasburgo, 15 de noviembre de 1995.

propicia la mayor convergencia posible entre la UE y la UEO. Naturalmente, este proceso está estrechamente conectado con la nueva definición de la OTAN, las nuevas estrategias y la nueva reordenación y arquitectura de la misma y, por tanto, también con la posición española en relación a la Alianza”²⁹⁶.

Es más, el gobierno del Partido Popular buscó una mayor implicación de la OTAN en la defensa europea ofreciendo a la UEO jugar el doble papel de instrumento operativo de defensa de la UE y de pilar europeo de la OTAN. Como ya hemos expuesto, la mayor implicación de la Alianza Atlántica en la defensa europea fue uno de los principales rasgos de la nueva posición española en materia de política de seguridad y defensa europea.

5.3.2.- El juego de alianzas

En las negociaciones para el Tratado de Ámsterdam, España no jugó un papel de impulsor de alianzas para conseguir acuerdos en torno a sus propuestas, sino que se limitó a ser un actor secundario, presentando su perspectiva y sumándose a las que estaban emergiendo con más fuerza durante los debates. Algunas declaraciones de los principales representantes españoles en estas negociaciones lo avalan. Javier Elorza, representante del ministro de asuntos exteriores, Abel Matutes, en esta Conferencia Intergubernamental, escribió dos años más tarde que “salvo nuestra natural preferencia para reforzar la política exterior y de seguridad común (PESC), España no solicitó ni copatrocinó ninguno de los artículos o declaraciones citadas, al haber obtenido plena satisfacción en las negociaciones de Maastricht” (1998: 41). De forma similar, el secretario de estado de política exterior y para la UE durante los gobiernos del PP, Ramón de Miguel, afirmó ante el parlamento español durante las negociaciones de la CIG que “España está siguiendo con

²⁹⁶ “Comparecencia, a petición propia, del señor ministro de asuntos exteriores (Matutes Juan), con objeto de informar sobre la cumbre informal de jefes de Estado o de gobierno de Dublín”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 7, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Legislatura VI, nº 26, 5 de noviembre de 1996, p. 393.

muchísimo interés los temas de PESC pero no entramos en rencillas. Nosotros hemos dicho lo que estamos dispuestos a apoyar”²⁹⁷.

Además de los informes de posicionamiento que el gobierno español presentó individualmente, España fue copartícipe de dos propuestas, una sobre la integración a largo plazo de la UEO en la UE y otra sobre la representación que algunos estados miembros pueden hacer en nombre de la UE en organizaciones internacionales. Veámoslas.

Por un lado, España copatrocinó, con Alemania, Francia, Italia, Bélgica y Luxemburgo, una propuesta para establecer una auténtica política común de seguridad y de defensa y para integrar a medio/largo plazo la Unión Europea Occidental en la Unión Europea. Dichos estados presentaron un documento de enmiendas al artículo J.4 del TUE (actual J.7) y un proyecto de protocolo anejo dónde se detallaban las etapas para la gradual integración de la UEO en la UE (cooperación entre las dos instituciones; armonización de estructuras, reglas y procedimientos de ambas organizaciones; integración de la UEO en la UE e incorporación del artículo 5 del Tratado de Bruselas al Tratado de la UE)²⁹⁸. Otras propuestas a destacar de esta iniciativa conjunta era la inclusión de las tareas Petersberg y de una política conjunta de armamento en la política común de seguridad y defensa de la UE y la inclusión del establecimiento de directrices de la UEO en las competencias del Consejo Europeo con el objetivo, por tanto, de hacer compatibles y coherentes las acciones de la UE y las de la UEO.

Esta propuesta, que originariamente había sido presentada por Francia y Alemania y a la que también se habían sumado Italia, Bélgica, Luxemburgo y España, “recibió el apoyo más o menos expreso de otros estados miembros (Grecia, Países Bajos, Portugal, hasta cierto punto Austria y Finlandia). Sin embargo, fue rechazada por el Reino Unido (apoyado en parte por Dinamarca,

²⁹⁷ “Comparecencia del Secretario de Política Exterior y para la Unión Europea, Excmo. Sr. Don Ramón de Miguel y Egea para informar sobre el estado actual de los trabajos en el marco de la Conferencia Intergubernamental, a petición propia”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 8, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VI Legislatura, nº 30, 28 de noviembre de 1996, p. 482.

²⁹⁸ “Letter from Mr. Klaus Kinkel, French Federal Minister for Foreign Affairs, on the Proposed amendments to Article J.4 of the TEU. Joint proposal of Belgium, France, Italy, Luxembourg, Spain and Germany on the security and defence aspects of the Treaty of the European Union”, CONF 3855/97, Bruselas, 24 de marzo de 1997.

Suecia e Irlanda), que mantuvo su oposición hasta el último momento” (Garrigues y Acerete, 1998: 228). Esto es, todos los estados miembros se posicionaron de una forma u otra. Ante dicha propuesta no sólo se podía entrever el *cleavage* entre estados fundadores y no-fundadores (excepto el posicionamiento de los Países Bajos) sino que sobresalía con fuerza el *cleavage* entre europeístas y atlantistas. Mientras que el Reino Unido no podía aceptar una política de defensa común que interfiriera en lo más mínimo con la OTAN, los estados europeístas proponían que la UEO fuera la base sobre la que construir esta nueva política. Y, España se colocaba al lado de los estados fundadores y de los europeístas.

El compromiso final, acordado días antes del Consejo Europeo de Ámsterdam, no iba tan lejos como la propuesta de estos seis estados y dejó la puerta abierta a la “posibilidad de integración de la UEO en la Unión Europea si así lo decidiera el Consejo Europeo por unanimidad” (art. 17 del Tratado de Ámsterdam²⁹⁹). En una redacción algo ambigua se especificaba también que era la UEO el organismo que debía “elaborar” y poner en práctica las decisiones de la Unión que tuvieran repercusiones en el ámbito de la defensa, mientras que quien marcaría las correspondientes directrices sería el Consejo Europeo. Además, se incorporaron al Tratado las disposiciones de la UEO referentes a misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y gestión de crisis, conocidas como Misiones Petersberg. En suma, la UEO se vinculaba indiscutiblemente al desarrollo de la integración europea, dando respuesta a algunas de las incertidumbres que se planteaban durante las negociaciones de 1991 sobre la expiración del Tratado de Bruselas en 1998. En este sentido, el presidente del gobierno, José María Aznar calificó los resultados de Ámsterdam como de “moderado éxito”, a pesar de haber reconocido que España hubiera deseado ir más lejos en la articulación de las relaciones entre la UE y la UEO. El presidente se refería de este modo a dichos avances: “No ha sido posible por el momento, pero se ha reconocido que el fomento de relaciones institucionales más estrechas podría desembocar en la integración de la UEO en la Unión

²⁹⁹ Otra de las reformas del Tratado de Ámsterdam está en el mismo artículo 17 cuando se completa la disposición sobre la cual se sustenta el establecimiento progresivo de una política común de defensa especificando que esta decisión se tomará por unanimidad del Consejo Europeo. El artículo 17 reformado por el Tratado de Ámsterdam queda de la siguiente forma: “La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo”.

si así lo decidiera el Consejo Europeo. Están puestas las bases y confío en que la experiencia práctica convencerá a unos y otros de la conveniencia de dar ese paso en el momento oportuno”³⁰⁰.

Por otro lado, España dio su apoyo a una propuesta italiana relativa a la Representación en organizaciones internacionales y en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³⁰¹. Concretamente, el texto reclamaba que “los estados miembros que sean miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas representarán a la Unión en este órgano en las cuestiones pertenecientes a la Política Exterior y de Seguridad Común”³⁰². Es decir, se requería a los socios de la UE, que participaran de forma permanente o temporal en el Consejo de Seguridad, que informaran al resto de estados, concertaran su posición con ellos y defendieran las posiciones e intereses de la Unión Europea. Sin embargo, como afirma José Luis de la Peña, esta propuesta “no obtuvo el suficiente apoyo, a pesar de la falta de congruencia que ello suponía”. Por ello, se mantuvo prácticamente en los mismos términos el artículo 19.2 (antiguo artículo J.9.2) si bien “se ha introducido el matiz de que los mencionados estados miembros ‘asegurarán’ la defensa de (en lugar de ‘se esforzarán por defender’) esas posiciones e intereses” (De la Peña, 1998: 216).

Finalmente, en otros puntos del debate como la dotación de mayor visibilidad mediante la figura de Mr. PESC o la introducción de la mayoría cualificada en esta materia, el papel de España puede ser calificado como de “europeísmo pragmático” (Barbé, 1998a: 155). En lo que respecta a la figura del alto representante para la PESC, como ya hemos indicado, España acabó apoyando su creación siempre y cuando se mantuviera la visibilidad de la presidencia del Consejo. Esto es, se sumó a la corriente dominante favorable a Mr. PESC, quedando alejado tanto de las propuestas más

³⁰⁰ “Comparecencia del gobierno ante el pleno de la Cámara para informar sobre la reunión del Consejo Europeo celebrada en Ámsterdam los días 16 y 17 de junio”, Sesión plenaria nº 92, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 95, 25 de junio de 1997, p. 4763 y 4787.

³⁰¹ De hecho, ya durante las negociaciones de la CIG de 1990-1991, Italia puso sobre la mesa esta cuestión, a pesar de que no hubo ninguna propuesta oficial. Esta idea aparece recogida en una comparecencia del ministro de asuntos exteriores español ante la comisión mixta para las Comunidades Europeas. “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores (Fernández Ordóñez), a petición propia, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado en Roma los pasados días 27 y 28 de octubre de 1990”, Comisión mixta para las Comunidades Europeas, Sesión nº 8, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IV Legislatura, nº 169, 8 de noviembre de 1990, p. 5088.

³⁰² “Carta de las Delegaciones española e italiana, firmada por D. Javier Elorza y D. Luigi Cavachini, Representantes Permanentes de España e Italia respectivamente, sobre la Representación en organizaciones internacionales”, CONF/3908/97, Bruselas, 13 de mayo de 1997.

“europeístas ortodoxas” del Benelux sobre el mayor peso de la Comisión Europea en la PESC, como de las propuestas más “intergubernamentalistas puras” que optaban por un bajo perfil de Mr. PESC e insistían en la preeminencia del Consejo (Gourlay y Remacle, 1998: 61-62). En relación al sistema de votación para la toma de decisiones, existían dos grupos muy distanciados entre ellos. Por un lado, aquellos países que propugnaban la introducción progresiva del voto por mayoría cualificada, entre ellos Francia, Alemania, Italia, el Benelux o España, y que impulsaron la introducción de la abstención constructiva (propuesta franco-alemana); por el otro, los defensores del mantenimiento del veto *de facto*, con el Reino Unido como máximo defensor además de Dinamarca, Grecia, Portugal o Suecia (Gourlay y Remacle, 1998: 62). El resultado final, pues, fue de nuevo pragmático, manteniendo la unanimidad en las decisiones del Consejo pero abriendo la posibilidad de la mayoría cualificada para las acciones y posiciones comunes de aplicación de una estrategia común o de otras decisiones unánimes y a la abstención constructiva.

En suma, durante las negociaciones de la CIG 1996-97, tanto el gobierno del PSOE como el subsiguiente del PP se mantuvieron en un bajo perfil en los debates sobre la reforma de la PESC, debido a que sus prioridades estaban en otros puntos de la agenda. En ese momento todavía se defendía por parte de los principales representantes gubernamentales que los principales aliados de España en dicha materia debían ser Francia y Alemania, ya que las posiciones del Reino Unido quedaban muy alejadas del sentir español. El ministro Abel Matutes lo dejaba muy claro en una entrevista al periódico *El Mundo*:

“Es fundamental construir una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y que Europa hable con una sola voz. Es evidente que los grandes protagonistas de esa PESC, si llega a hacerse, serán franceses y alemanes. Los ingleses no creen en ello. Creen en la cooperación intergubernamental. Por ello, si España quiere tener un poco de peso en la escena mundial, está claro que necesita un entendimiento básico, radical, de principio con franceses y alemanes. (...) Aunque pueda parecer ambiguo, nuestra alineación con Francia

y Alemania debe ser nuestra gran prioridad, pero también creo que debemos mantener una buena relación con los británicos”³⁰³.

Sin embargo, este juego de alianzas propuesto por el ministro no fue, como hemos visto, tan visible en hechos. Es cierto que la posición española estuvo, en dichas negociaciones, más cerca de las posiciones del eje franco-alemán que de las de otros estados miembros menos europeístas. Aunque, a diferencia de Maastricht, en esta ocasión sólo se percibió una similitud de posiciones sin que ello comportase una coordinación explícita en defensa de una propuesta conjunta. Lo que intentamos demostrar en esta tesis es que cuando España quiere impulsar cualquier tema en la agenda europea, utiliza primordialmente la estrategia del bilateralismo y, si puede y le dejan participar, la de los grupos informales. En este caso, a pesar de que hemos analizado varias propuestas a las que España se sumó, no se puede certificar que se trate de casos de utilización de la estrategia del bilateralismo ni de la de los grupos informales para influir en el debate sobre la PESC. El gobierno español no impulsó ningún tema prioritario en la agenda de la política exterior y de seguridad europea y sólo se dedicó en este ámbito a tomar posición en los debates que ya estaban abiertos. Cuando se da esta dinámica menos activa, España no busca negociar previamente apoyos por parte de otros estados miembros y opta por seguir las vías oficiales de negociación.

5.4.- La PESC y la PESD en la Conferencia Intergubernamental de 2000: Impulso sin apoyos

Justo un mes después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo Europeo, reunido en Colonia (3 y 4 de junio de 1999), decidió convocar una nueva conferencia intergubernamental con el objetivo de resolver las cuestiones institucionales ya planteadas en la CIG-1996 y cuya solución era imprescindible antes de hacerse efectiva la ampliación a los países del centro y este de Europa. En la declaración final nº 50 del mismo Tratado de Ámsterdam ya se

³⁰³ “Entrevista al ministro de asuntos exteriores, Abel Matutes Juan”, *El Mundo*, 6 de mayo de 1996. Esta entrevista fue publicada sólo dos días después de la investidura de José María Aznar como presidente del gobierno y el mismo día en que los nuevos ministros juraban su cargo ante el Rey.

preveía que antes de la fecha de la ampliación era necesario llevar a cabo una reforma en profundidad del funcionamiento de las instituciones comunitarias, especificando que era preciso encontrar una solución al caso especial de España³⁰⁴. Esto es, una nueva recomposición del peso de cada estado en las instituciones tanto en la ponderación de votos en el Consejo como en la composición de la Comisión Europea. Mientras tanto, quedaba prorrogado el Compromiso de Ioannina por el que se salvaguardaba el poder de veto mediterráneo gracias a que se mantenía la minoría de bloqueo para las votaciones por mayoría cualificada en 23 votos.

Sin embargo, la definición del orden del día para las negociaciones de la CIG-2000 tuvo en su momento cierta controversia. Por un lado, había los países que defendían la opción de establecer una agenda limitada con España, Alemania, Reino Unido, Francia, Dinamarca y Suecia como principales avaladores. Por el otro, Bélgica, Italia y Grecia preferían una agenda más amplia que abarcara, además de los “flecós” de Ámsterdam, una reforma en profundidad de las instituciones comunitarias³⁰⁵ (Elorza, 2001: 86). Sin embargo, con la crisis de la Comisión Europea como telón de fondo (dimisión del equipo de Jacques Santer y dificultades iniciales de la Comisión Prodi) (Yataganas, 2001: 7), los dirigentes de los estados miembros creyeron que una reforma en profundidad de la UE podía dañar una organización ya de por sí debilitada por las críticas de falta de transparencia, representatividad y eficacia. Finalmente, la opción de agenda limitada se impuso y se adoptó el siguiente orden del día: 1. Magnitud y composición de la Comisión Europea; 2. Ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación; introducción de un sistema de doble mayoría; umbral para decisiones por mayoría cualificada); 3. Cuestión de la posible extensión del

³⁰⁴ “Declaración relativa al protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea”, Declaración nº 50, Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº C 340/01, 10 de noviembre de 1997.

³⁰⁵ Otras voces no estatales también demandaban una reforma en profundidad de las instituciones de la UE. A título de ejemplo, el entonces presidente del Parlamento Europeo, José María Gil-Robles, en su discurso ante los jefes de Estado y de gobierno al inicio del Consejo Europeo de Colonia requería “la necesidad de abordar a fondo todos los problemas institucionales y concluir una reforma duradera, evitando desembocar en una reforma de mínimos”(discurso pronunciado ante el Consejo Europeo de Colonia, 3 de junio de 1999), o la asociación *Friends of Europe*, presidida por Étienne Davignon, también apostaron por una conferencia que diera una nueva arquitectura política a la Unión o una nueva ‘Conferencia de Messina’ (*Bulletin de l’Agence Europe*, nº 7478, 7 de junio de 1999, p. 7)

sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo³⁰⁶; 4. Reforma del sistema de cooperaciones reforzadas³⁰⁷. Por tanto, se dejó poco espacio para el progreso de la PESC (y de la PESD), aunque el último punto permitió hacer algunos avances en dicha cuestión.

5.4.1.- Formación de la posición española

El proceso negociador de la CIG- 2000 se inició formalmente el 14 de febrero de 2000³⁰⁸. El hecho de que estas negociaciones fueran la continuación de la anterior reforma de los tratados y que la agenda fuera tan limitada, impidió, en cierto modo, que se generara el mismo nivel de debate a nivel doméstico que en las anteriores ocasiones a la hora de definir la posición española. En casi la totalidad de los temas tratados, el gobierno ya había presentado su posición y sólo en el caso de las cooperaciones reforzadas, que además es el tema en el cual concentraremos nuestra atención en las siguientes páginas, se tuvo que desarrollar la posición española y buscar las alianzas necesarias para influir en la decisión final.

En parte, las turbulencias en el *contexto* internacional y europeo influyeron en que las negociaciones volvieran a poner la vista sobre la construcción de la política exterior europea; en este caso, en el desarrollo incipiente de una política europea de defensa. Por un lado, los Balcanes occidentales tomaron de nuevo protagonismo a escala mundial al volver a desatarse la violencia en la región de Kosovo. Esta nueva escalada de conflictividad en Europa volvía a poner sobre la mesa la evidente inexistencia de una política de defensa de la Unión Europea, cediendo todo el protagonismo a la intervención de las tropas de la OTAN con la Fuerza Multinacional de Seguridad (KFOR) y al posterior establecimiento de la ONU a través de la Misión de Administración Provisional de la

³⁰⁶ Este punto de la agenda de la CIG fue incorporado formalmente en el Consejo Europeo de Colonia celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999.

³⁰⁷ El Consejo Europeo de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, bajo presidencia portuguesa, decidió incorporar este punto al orden del día de la Conferencia Intergubernamental que había iniciado sus trabajos en febrero y que estaba previsto concluir en diciembre del mismo año. El Consejo Europeo de Colonia había previsto esta posibilidad de incorporación tardía especificando que “podrían tratarse además otras modificaciones necesarias de los tratados, en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Ámsterdam”.

³⁰⁸ Los diez meses de trabajos de la CIG pueden dividirse en dos fases diferenciadas: una primera fase exploratoria, de febrero hasta el Consejo Europeo de Feira, en junio; y una segunda fase, bajo presidencia francesa, de discusión más sustantiva, que se cerró en diciembre con el Consejo Europeo reunido en Niza (Aldecoa, 2002: 296).

provincia (UNMIK). Por otro lado, el papel del grupo de contacto para Kosovo (Francia, el Reino Unido, Alemania, Italia, Estados Unidos y Rusia) marcado por sus intentos fracasados de resolver el conflicto mediante las conversaciones en Rambouillet (febrero de 1999) demostraban, una vez más, la carencia de una voz internacional de la Unión Europea.

El contexto europeo planteaba nuevos retos a afrontar, que combinaban la agenda de ampliación con la agenda de profundización. Así, la necesidad de llevar a cabo una reforma ya programada de las instituciones europeas para poder dar entrada a los estados de la Europa Central y Oriental; el inicio, en enero de 1999, de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (el euro se convertiría en la moneda única y el Banco Central Europeo empezaba a operar); así como las negociaciones para la conclusión de la agenda 2000 eran algunas de las cuestiones que trazarían el futuro de la Unión Europea. En lo que concierne a la construcción de la política exterior europea, y específicamente la política europea de seguridad y defensa, el entendimiento entre Francia y el Reino Unido, puesto en escena en la cumbre franco-británica de Saint-Malo (diciembre de 1998), abrió la puerta al desarrollo, por parte de la UE, de “una capacidad autónoma de acción, apoyada en fuerzas militares creíbles, con los medios para utilizarlos y estando preparada para llevarlo a cabo a fin de responder a las crisis internacionales”³⁰⁹. Con este gesto, la PESD empezaba a verse como una futura realidad.

Es preciso también mencionar la situación política y económica que vivía España en ese momento. Por un lado, la victoria por mayoría absoluta del Partido Popular en las elecciones generales de marzo de 2000³¹⁰ permitió al nuevo gobierno una mayor libertad para desarrollar su propio programa (sin las ataduras que habían supuesto en la anterior legislatura el apoyo de los partidos nacionalistas), además de afianzar a José María Aznar como líder de la derecha europea. Por otro lado, la próspera situación económica (aumento del PIB per cápita, reducción de la inflación, aumento de la inversión directa extranjera y entrada en el euro) otorgó al país cierta estabilidad

³⁰⁹ “Declaración sobre la defensa europea”, Cumbre franco-británica, Saint-Malo, 4 de diciembre de 1998. Citado en González Bondía, 2000: 148.

³¹⁰ En las elecciones generales de 12 de marzo de 2000, el PP obtuvo la mayoría absoluta con 183 escaños, mientras que el PSOE bajó hasta los 125 escaños (una pérdida de 17 escaños respecto a 1996) e IU consiguió sólo ocho.

económica y un mayor peso e influencia en la construcción económica europea. Por todo ello, el gobierno español se planteaba, como decía su presidente, la perspectiva de “estar entre las primeras potencias” y, por consiguiente, la posibilidad incluso de ingresar en el G-7 (Barbé, 2001c).

En lo que respecta a la participación de *actores* en la formación de la posición española sobre las cuestiones de la CIG, el proceso fue bien diferente de los ya explicados de Maastricht y Ámsterdam. Si con anterioridad la posición española se había formado mediante el debate parlamentario de documentos presentados por el gobierno (en algunas ocasiones en la comisión mixta, en otras en sesión plenaria del Congreso de los Diputados), en esta ocasión no se dispuso de ningún informe del gobierno ni de ningún tipo de texto aprobado por el parlamento. El único documento escrito al que hemos podido tener acceso es un informe reservado del gobierno, presentado justo antes del inicio de la CIG (febrero de 2000) en el que se especificaba, en cuanto a la construcción de una política europea de seguridad y defensa, que “España se sitúa en la vanguardia de ese proceso hoy en marcha. El Consejo Europeo de Feira deberá decidir si es necesario introducir algunas modificaciones en los Tratados”³¹¹. A pesar de ser un documento un tanto genérico, ya avanzaba que España podría estar abierta a que las cooperaciones reforzadas se utilizasen en el segundo pilar.

La discusión sobre la posición del gobierno español en las negociaciones de la CIG sólo tuvo lugar en las sesiones de la comisión mixta para la Unión Europea que se celebraron entre octubre y diciembre de 2000. Es remarcable que a pesar de que la VI legislatura empezó en abril de 2000, la comisión mixta para la Unión Europea no se reunió hasta octubre de 2000³¹². La dinámica de reuniones de dicha comisión mixta fue distinta de la de legislaturas anteriores, ya que se limitó a escuchar y debatir las comparecencias de los distintos miembros del gobierno que presentaban la evolución de las negociaciones. Aunque se creó una subcomisión que debía elaborar un informe sobre la CIG-2000, sus miembros se reunieron muy pocas ocasiones y no llegaron a aprobar ningún

³¹¹ “Posición de España en la Conferencia Intergubernamental para la revisión de los tratados”, Ministerio de asuntos exteriores, Secretaría de estado de política exterior y para la Unión Europea, Documento reservado, febrero 2000.

³¹² De hecho, los miembros de la comisión mixta para la Unión Europea tuvieron una reunión (almuerzo incluido) con el ministro de asuntos exteriores, Josep Piqué, en el Palacio de Viana justo antes de las vacaciones estivales. Esta reunión informal sustituyó la comparecencia prevista del ministro ante la comisión mixta por dificultades de agenda.

texto. De hecho, el representante del PSOE, Rafael Estrella Pedrola, afirmaba que “mi grupo sería incapaz de votar una posible resolución de esta comisión en la que se intentara expresar un apoyo a la posición de España en el Consejo de Niza, porque nada hemos escuchado por parte del secretario de estado en cuanto a las posiciones españolas, nada que no sepamos en algo por los medios de comunicación, pero nada en lo que son posiciones políticas de España”³¹³. En las negociaciones de 2000, no existía siquiera el ambiente de trabajo cordial entre los diputados y senadores que se había registrado en las anteriores ocasiones y que era necesario para consensuar un documento base para el gobierno. El consenso sobre los avances en el proceso de integración europea y los intereses de España en la reforma institucional era prácticamente inexistente.

Como ya hemos avanzado, la *agenda* limitada de la CIG-2000 no incorporaba como tema de negociación la política exterior y de seguridad europea, aunque la cuestión de las cooperaciones reforzadas podía incidir en parte en esta política. Al iniciar las negociaciones, durante el Consejo Europeo de Feira, el Reino Unido, Dinamarca, Suecia y también España rechazaron la inclusión del debate sobre la facilitación de las cooperaciones reforzadas, frente al apoyo de los Seis fundadores y Portugal, porque consideraban que no era posible modificar las reglas del juego ni las grandes políticas de la Unión sin una previa modificación del tratado. Esta división de estados entre una coalición más intergubernamentalista liderada por el Reino Unido que defendía el *statu quo* en el proceso de integración frente a una coalición más favorable a una integración mediante nuevos métodos, nos muestra el peso de los seis estados fundadores como un grupo con unos intereses similares. Progresivamente, el gobierno español fue mudando su posición hasta ser un firme defensor de las cooperaciones reforzadas en el segundo y tercer pilar, pero rechazándolas en el primero. Ante el auditorio del *Institut Français de Relations Internationales*, José María Aznar defendía su posición de la siguiente forma:

³¹³ Otros diputados también expresaron su disconformidad con la forma de actuación del gobierno para con el parlamento. Ignasi Guardans, diputado por CiU, afirmaba que “nos consideramos absolutamente ajenos a este proceso” y les criticaba, con una expresión un tanto coloquial, “van ustedes absolutamente a su aire”. Véase: “Comparecencia del señor secretario de estado de asuntos europeos (De Miguel y Egea) para informar sobre el próximo Consejo Europeo de Niza”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 4, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 21, 28 de noviembre de 2000, pp. 397 y 400.

“Yo propongo que las cooperaciones reforzadas se apliquen a los ámbitos en los que la construcción europea está menos desarrollada y en los que, de momento, las disposiciones de los estados miembros no permiten avanzar al unísono. Me estoy refiriendo a la cooperación en asuntos de justicia e interior y a algunos sectores de la Política Exterior y de Seguridad Común”³¹⁴.

Así pues, fue España quién puso sobre la mesa de debate de la CIG el tema de ampliar las cooperaciones reforzadas en el ámbito del segundo pilar. Concretamente, la propuesta española presentada a través de los canales formales de negociación de la CIG proponía alargar el artículo 23 del TUE (de forma provisional lo numeraba como art. 23 bis) estableciendo que la cooperación reforzada en PESC, y particularmente en materia de seguridad y defensa y en la realización de las ‘misiones Petersberg’, fuera efectiva siempre que:

- “Respete en su totalidad los objetivos del presente título fija para la PESC y las directrices definidas por el Consejo Europeo.
- Tenga como objetivo garantizar y servir a los intereses de la Unión en su conjunto, mejorar su eficacia y promover su identidad como fuerza cohesionada en el ámbito de las relaciones internacionales
- No se refiera a ámbitos o zonas geográficas sobre las que ya exista una política específica de la Unión bajo la forma de estrategia, posición o acción común (...)
- En el ámbito de la política de seguridad común y defensa, que no contravenga ni obstaculice la cooperación que se contempla en el presente título y, en particular, que se refiera a ámbitos vinculados a misiones humanitarias y de rescate, misiones de

³¹⁴ “Conferencia del presidente del gobierno, don José María Aznar, en el *Institut Français de Relations Internationales*”, París, 26 de septiembre de 2000.

mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”³¹⁵.

En suma, la evolución de la posición española debía ser entendida como una forma de reacción a la aparición de grupos informales para abordar, fuera de los marcos de la Unión Europea, aspectos de la actualidad internacional. Uno de los ejemplos más destacados, ya presentado en páginas anteriores, era el grupo de contacto de Kosovo, en el que España no participó. De esta forma, España consideraba que si el grupo informal se establecía dentro de los parámetros de la Unión Europea a través de una cooperación reforzada, sería más fácil poder participar en el grupo y no quedarse excluido. En la misma propuesta española se explicitaba que este tipo de cooperaciones reforzadas “podrían evitar la emergencia sistemática de grupos restringidos, y sería percibido como un factor de unidad de la política exterior de la Unión”³¹⁶.

5.4.2.- El juego de alianzas

El análisis de los resultados de la CIG-2000, y también de la participación española en sus negociaciones, nos muestra una CIG bien distinta de las anteriores, puesto que, como hemos visto, la agenda está limitada a unos pocos temas en los cuales los estados miembros ya se habían posicionado con anterioridad a esta negociación. Además, el hecho de que el único tema de negociación vinculado con la política exterior y de seguridad sea la facilitación de las cooperaciones reforzadas (rebajar las condiciones previstas en el Tratado de Ámsterdam) coloca como objeto del debate a la formalización dentro de los marcos de la UE de una de las estrategias que hemos venido analizando en esta tesis, los grupos informales.

Cuando formalmente Francia y el Reino Unido plantearon la necesidad de avanzar hacia una defensa europea, España, que temía quedarse fuera tal y como había pasado en la cumbre de Saint-Malo (bilateralismo) o con el grupo de contacto para Kosovo (grupos informales), reaccionó proponiendo como mejor opción para el avance en la defensa europea el mecanismo de las

³¹⁵ “Nota de transmisión de la Delegación española a las Delegaciones: CIG 2000 –Cooperación reforzada en el segundo pilar”, CONFER 4760/00, Bruselas, 14 de julio de 2000.

³¹⁶ *Ibid.*

cooperaciones reforzadas porque, de este modo, España se aseguraba participar en ellas. De hecho, el presidente del gobierno, ante la pregunta de si España debía estar en el grupo de países ‘motores’ de la defensa europea, respondió que “es necesario que un núcleo de países sirva de motor. España está evidentemente preparada para participar”³¹⁷. El temor español a no ser partícipe del motor que impulsara la defensa europea (no estar en los directorios que se pudieran crear) le hizo reaccionar en el sentido de proponer la ampliación de las cooperaciones reforzadas en el segundo pilar. De forma bien explícita, el secretario de estado de asuntos europeos, Ramón de Miguel, declaraba que:

“Si hubiese unas reglas del juego bien escritas, se eliminaría todo este sistema de directorios que hemos visto, por ejemplo, el grupo de contacto en Yugoslavia, que es un grupo cerrado, al que el resto de los países no tienen acceso y muchos de los países estamos en Yugoslavia con presencia de tropas no tenemos acceso al grupo de contacto, precisamente porque es una cooperación reforzada que se ha hecho fuera del ámbito del tratado”³¹⁸.

Con estas declaraciones quedaba constancia de que España tradicionalmente no ha participado en muchos de los grupos informales que se han formado para tratar sobre temas específicos de la política exterior de la UE y que ello ha sido percibido por los representantes gubernamentales españoles como una tendencia negativa para la política exterior española y su empeño por estar presente en las grandes decisiones de la política exterior europea.

Las reacciones ante la propuesta española de ampliar las cooperaciones reforzadas al segundo pilar fueron bien dispares. Tanto los países neutrales como los países más atlantistas veían en esta posibilidad una amenaza a sus posiciones tradicionales en materia de defensa. Por un lado, países como Suecia o Irlanda rechazaban la utilización de recursos militares por parte de la UE, aunque la operación fuera llevada a cabo por un grupo limitado de estados miembros. Por el otro, el Reino Unido también se oponía a cualquier avance europeo que debilitara la OTAN. Una postura más cercana a España era la francesa, que “asistió complacida a esta operación puesto que mantenía la

³¹⁷ “Entrevista al presidente del gobierno español, José María Aznar”, *Le Figaro*, 5 de octubre de 1999.

³¹⁸ “Comparecencia del señor secretario de estado de asuntos europeos (de Miguel y Egea) para informar sobre la CIG y la Carta europea de derechos humanos”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 3, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 15, 26 de octubre de 2000, p. 255.

plena libertad de las grandes potencias nucleares y militares de la UE” (Elorza, 2001: 99). En palabras del propio ministro de exteriores, Josep Piqué, “la posición española es cada vez mejor comprendida, se reconoce nuestro papel constructivo en el debate y no se nos sitúa en el campo de la delegaciones reacias a las cooperaciones reforzadas”, y continuaba, “el país que está teniendo unas actitudes más europeístas respecto al segundo pilar es España”³¹⁹.

A pesar de que la propuesta española pudiera ser vista con buenos ojos por Francia (que estaba ejerciendo la presidencia semestral) y entendida por otros como complementaria al desarrollo de la PESD, es preciso destacar que no hubo ningún país que formalmente le diera su apoyo. Por tanto, en esta ocasión España no utilizó el habitual recurso al bilateralismo o su incorporación a grupos informales para defender sus propuestas. Sin embargo, sí hubo otros estados que utilizaron dichas estrategias para forjar alianzas en las negociaciones sobre la PESD. Así, nos permitimos destacar la propuesta italo-alemana, forjada durante la cumbre bilateral que tuvieron en Berlín el 22 de septiembre de 2000, que buscaba facilitar las cooperaciones reforzadas y que detallaba que, para hacerlas efectivas en el segundo pilar, no era necesaria la unanimidad y podía ampliarse a otros ámbitos además de la PESD³²⁰; o la propuesta de Italia y los países del Benelux³²¹, que incidía en el desarrollo de la PESD y su sistema de toma de decisiones. En este sentido, España reconocía que estaba de acuerdo con las citadas propuestas de desarrollo de la PESD, especialmente la italo-alemana, pero que su propuesta era más prudente porque no quería herir sensibilidades de otros estados miembros³²².

³¹⁹ “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores (Piqué i Camps) para informar sobre el Consejo informal de Biarritz, la presidencia francesa y las líneas generales de la política de su departamento”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 11, 3 de octubre de 2000, p. 144 y 165.

³²⁰ Para la cumbre bilateral, véase: “Così allargheremo la Ue Accordo Italia-Germania”, *La Repubblica*, 22 de septiembre de 2000; para la propuesta italo-alemana presentada en la CIG-2000 véase, “Transmission Note from M. Gunter Pleuger, Representative of the Federal Republic of Germany and M. Silvio Fagiolo, Representative of Italy –IGC 2000: Enhanced Cooperation. Position paper from Germany and Italy”, CONFER 4783/00, Bruselas, 4 de octubre de 2000.

³²¹ “Translation of Letter from Italy and Benelux: IGC 2000: European Security and Defence Policy”, CONFER 4788/00, Bruselas, 23 de octubre de 2000.

³²² “Comparecencia del señor secretario de estado de asuntos europeos (De Miguel y Egea) para informar sobre el próximo Consejo Europeo de Niza”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 4, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 21, 28 de noviembre de 2000, p. 407.

El acuerdo global de la CIG-2000, calificado por el presidente del gobierno como de “paso trascendental”³²³, flexibilizó el procedimiento para las cooperaciones reforzadas en el primer pilar y extendió la posibilidad de su utilización en una parte importante del segundo pilar, es decir, en aplicación o desarrollo de acciones o posiciones comunes, aunque excluyó “expresamente cualquier operación con implicaciones militares o de defensa” (Elorza, 2001: 99). El mismo Aznar reiteraba la idea de que, con la ampliación de este instrumento a dichos nuevos ámbitos, “se pondrá fin a los grupos restringidos de carácter cerrado, es decir a lo que se conoce como los grupos de contacto, que lógicamente serán sustituidos por el mecanismo de las cooperaciones reforzadas para los países que las pongan en marcha”³²⁴.

En suma, a pesar de que el discurso oficial del gobierno español continuaba abogando por la necesidad de estar cerca del motor franco-alemán³²⁵ aunque reconocieran cierta sintonía con el Reino Unido en ámbitos específicos como la agenda económica y social de la UE (véase el capítulo cuarto), en las negociaciones de la CIG-2000 y más concretamente en los avances en PESC y PESD, España jugó muy poco al juego de las alianzas. Como hemos visto, no buscó apoyos para el impulso de su propuesta de cooperaciones reforzadas en el segundo pilar y fue aceptando progresivamente las distintas iniciativas que otros iban poniendo sobre la mesa. Uno de los temores constantes de España ha sido la posibilidad de quedarse fuera del núcleo duro de cualquier avance

³²³ Como contraposición, el entonces portavoz del grupo parlamentario socialista, José Luís Rodríguez Zapatero, calificó el acuerdo de Niza como de “aprobado ramplón”. Véanse sus intervenciones en: “Comparecencia del gobierno ante el pleno de la cámara, de conformidad con lo dispuestos por el artículo 203 del reglamento, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado el día 9 de diciembre en Niza (Francia)”, Sesión plenaria nº 50, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII Legislatura, nº 52, 20 de diciembre de 2000.

³²⁴ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, después de la reunión del Consejo Europeo”, Niza, 10 de diciembre de 2000.

³²⁵ Encontramos varios ejemplos de declaraciones de miembros del gobierno del PP afirmando que la prioridad de alianzas de España era el eje franco-alemán. Así, Josep Piqué contestaba en una entrevista que “si España quiere más Europa debe concertar posiciones con París y Berlín, no con Londres, que es ajeno a la UEM. Pero no es menos cierta la mayor sintonía con el laborismo de Blair en las reformas económicas” (*Expansión*, 23 de octubre de 2000). Otra declaración muy similar venía de la mano de Ramón de Miguel ante la comisión mixta para la Unión Europea: “Nos parece que nuestro papel es el de aportar todo lo que sea necesario, y continuar firmemente vinculados al eje central de la Unión, el eje Berlín-París, lo cual no es incompatible con poder hacer alianzas con otros en otros temas que no son la construcción europea. Nuestras alianzas con el Reino Unido no han estado nunca dedicadas a la construcción europea sino a otros aspectos de la construcción, no a la institucional sino al desarrollo económico y social” Véase: “Comparecencia del señor secretario de estado (de Miguel y Egea) para informar sobre la CIG y la Carta europea de derechos humanos”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 3, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 15, 26 de octubre de 2000, p. 276.

en la integración europea, o viendo la otra cara de la moneda, Esther Barbé lo definía como el interés permanente de “formar parte de la primera velocidad de Europa” (Barbé, 1999: 176). Es posible también que este temor fuera causado por el fuerte sentimiento de periferización que se había instalado entre las élites españolas desde la segunda mitad de los años noventa. Por este motivo, en un principio España rechazó la oferta de las cooperaciones reforzadas pero, más adelante, prefirió aceptar este instrumento para poder asegurarse su presencia en esta potencial nueva Unión basada en las geometrías variables. España, en la CIG-2000, no utilizó el recurso del bilateralismo para ser más fuerte en las negociaciones que se estaban llevando a cabo, pero sí se preocupó de consolidar su presencia en los grupos informales que, en un futuro, se podrían establecer entre algunos estados miembros en política exterior a través del instrumento de las cooperaciones reforzadas.

5.5.- La PESC y la PESD en la Convención Europea y las Conferencias Intergubernamentales de 2003-2004 y de 2007: Múltiples alianzas e impulso de los grandes

La espiral de conferencias intergubernamentales que a lo largo de las últimas décadas se habían ido sucediendo para reformar y desarrollar los tratados tuvo como consecuencia una fatiga por parte de todos los actores europeos que acabó desembocando en un debate sobre la finalidad última de la integración europea. “El pistoletazo de salida para el debate sobre el futuro de Europa lo dio el ministro alemán de asuntos exteriores, Joschka Fischer, en un discurso pronunciado en la Universidad Humboldt de Berlín, el 12 de mayo de 2000, en ocasión del cincuenta aniversario de la Declaración Schuman” (Dehousse, 2002: 11). En dicho discurso, Fischer proponía que la última fase de la integración europea debe ser una “federación europea con un tratado constituyente que reestableciera Europa”³²⁶. El solapamiento de los trabajos de la CIG-2000 con el debate sobre una nueva reforma de la UE, esta vez constitucional, abierto por Joschka Fischer sólo tres meses

³²⁶ Fischer, Joschka (2000), “From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European Integration”, Conferencia del ministro de asuntos exteriores alemán, Universidad Humboldt, Berlín, 12 de mayo de 2000.

después y respondido por otros líderes al más alto nivel de diferentes estados³²⁷, comportó que ya el mismo Tratado de Niza previera la apertura inmediata de un proceso de “debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea”³²⁸.

Como el objetivo de esta nueva reforma de los tratados, que pretendía ser la última, era llegar a elaborar una Constitución para Europa, se diseñó un proceso consistente en tres fases en la que el debate sería más sereno, buscando más consensos y con la participación de un abanico más amplio de actores, además de los ya tradicionales representantes de los estados miembros. Asimismo, las cuestiones de la construcción de una verdadera política exterior de seguridad y de defensa fueron ganando centralidad conforme iban avanzando los debates. La primera fase, desarrollada a lo largo de 2001, fue una etapa de debate interno en cada estado miembro³²⁹ que concluyó en el Consejo Europeo de Laeken (15 de diciembre de 2001) con la declaración de Laeken, que ponía de relieve las preguntas clave a responder y las bases para la siguiente fase: la Convención Europea. En esta segunda fase, siguiendo el ejemplo de la Convención para la Carta de los derechos fundamentales³³⁰, la Convención Europea³³¹ se puso como objetivo elaborar un proyecto de tratado

³²⁷Como muestra del impacto del discurso de Joscha Fischer sobre el futuro de la Unión Europea, destacamos algunos de los discursos de otros líderes europeos que reaccionaron a la propuesta ‘alemana’, haciendo sus propias aportaciones. Véanse: Chirac, Jacques. (2000), “Notre Europe”, Conferencia del presidente de la República Francesa en el Bundestag, Berlín, 27 de junio de 2000; Jospin, Lionel (2001), “L’avenir de l’Europe élargie”, Conferencia del primer ministro francés, Casa de la Radio de París, 28 de mayo de 2001; Ciampi, Carlo Azeglio (2000), “Discurso de aceptación del doctorado *honoris causa*”, Universidad de Leipzig, 6 de julio de 2000; Verhofstadt, Guy (2000), “Speech to the European Policy Center – A view of Europe”, Bruselas, 21 de septiembre de 2000; Aznar, José María (2000), “L’avenir de l’Union européenne: une réflexion espagnole”, Conferencia del presidente del gobierno español, en el *Institut Français de Relations Internationales*, París, 26 de setiembre de 2000; Blair, Tony (2000), “Prime Minister Speech to the Polish Stock Exchange”, Varsovia, 6 de octubre de 2000.

³²⁸ “Declaración relativa al futuro de la Unión”, declaración n° 23, Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europea y determinados actos conexos, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n° C 80/01, 10 de marzo de 2001.

³²⁹ En este sentido, las iniciativas que el gobierno español llevó a cabo a lo largo de 2001 fueron la creación en el parlamento de una subcomisión para el seguimiento del debate y la formulación de posiciones de cara a la CIG, la creación de un consejo para el debate sobre el futuro de la Unión Europea, formado por personalidades relevantes y presidido por el catedrático de derecho financiero y tributario, Álvaro Rodríguez Bereijo, y la elaboración de una página web, entre otras. Para más información sobre este asunto, véase Barbé, 2002.

³³⁰ La Convención para la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea se reunió entre el 17 de diciembre de 1999 y el 2 de octubre de 2000 bajo la presidencia del antiguo presidente alemán, Roman Herzog. Estaba compuesta por representantes de los gobiernos, parlamentos nacionales, Parlamento Europeo y Comisión Europea. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea fue proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza pero no fue incluida en los tratados y recibió sólo la calificación de “acuerdo intergubernamental” (Aldecoa, 2002: 288).

que entregaron a la presidencia del Consejo de la UE, en esos momentos en manos de Italia. Como veremos, fue precisamente en el marco de la Convención donde se produjeron los debates más sustanciales y con propuestas más atrevidas sobre el desarrollo de la política exterior, de seguridad y de defensa de la UE. Finalmente, la tercera fase consistió en la celebración, *as usual*, de una Conferencia Intergubernamental en 2004 que debía introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados, habiendo tenido en cuenta las aportaciones de la Convención. En este último marco de negociación, los temas que aquí nos interesan también fueron protagonistas de acalorados debates.

Finalmente, una cuarta fase se demostró más que necesaria después de que los referéndums francés y holandés rechazasen la propuesta de Tratado Constitucional firmado por los estados miembros en octubre de 2004. Puesto que el objetivo de la segunda CIG, que se celebró en 2007, era básicamente el de transformar el non-nato Tratado Constitucional en un Tratado más de la Unión, y puesto que las disposiciones sobre política exterior, seguridad y defensa no estuvieron sustancialmente en entredicho, se ha optado por diferenciar en apartados distintos las primeras fases de este proceso (tanto para la configuración de la posición española como durante la negociación interestatal) de la última fase mencionada. Por consiguiente y para facilitar el análisis de esta compleja (y larga en el tiempo) reforma de los tratados, se ha añadido un addendum con las negociaciones de la CIG-2007 sobre PESC y PESD (el único tema a destacar fue el debate en torno al título del cargo responsable de estas políticas).

5.5.1.- Formación de la posición española

El innovador sistema de negociaciones de “Debate abierto nacional + Convención + CIG” (al que se sumó otra CIG) dificulta la comparación con las anteriores negociaciones, que sólo constaban de

³³¹ La declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea establecía que la Convención Europea estaría formada por un representante de cada jefe de Estado o de gobierno (estados miembros y candidatos), de dos miembros de cada parlamento nacional (miembros y candidatos), de 16 miembros del Parlamento Europeo y de dos representantes de la Comisión Europea. Asimismo, el Consejo Europeo nombró a Valéry Giscard d'Estaing como presidente de la Convención y a Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene como vicepresidentes. La Convención Europea fue inaugurada el 28 de febrero de 2002 y concluyó sus trabajos el 10 de julio de 2003.

la última fase. La larga duración del proceso, la inclusión de otros actores además de los gubernamentales y el contexto internacional, europeo y español marcados por el conflicto de Irak son algunos de los factores a tener en cuenta en el análisis de la formación de la posición española para la elaboración de la Constitución Europea.

Empecemos por los *contextos*. Evidentemente, el contexto internacional previo al inicio de la Convención Europea estuvo marcado por el 11-S, y por ello la declaración de Laeken se preguntaba por “cuál es el papel de Europa en este mundo transformado”³³². Además, cuando la Convención Europea estaba en plena negociación de los artículos del tratado sobre la acción exterior y la política de defensa de la UE, estalló la crisis iraquí, abriendo una brecha entre la ‘nueva’ y la ‘vieja Europa’, entre los aliados de EEUU y los contrarios a su política iraquí, una brecha que perduraría a lo largo de todas las negociaciones.

El contexto europeo, marcado por las dificultades para conseguir cerrar el Tratado de Niza en diciembre de 2000, la perspectiva de la ampliación a 25 en 2004 y a 27 más adelante, así como el éxito de la Convención para la Carta de derechos fundamentales, evidenció la necesidad de replantearse el método de reforma basado en una Conferencia Intergubernamental y recurrir al método de la Convención como paso previo. Sin embargo, a medida que iban avanzando las negociaciones en la Convención, algunos gobiernos de los estados miembros, que habían percibido la importancia y el peso de los trabajos que se estaban desarrollando, decidieron sustituir a sus representantes por los verdaderos negociadores gubernamentales, los respectivos ministros de asuntos exteriores³³³. Por ende, los debates de la Convención Europea se convirtieron en una pre-

³³² Consejo Europeo, “Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea”, 15 de diciembre de 2001.

³³³ Así, los representantes de los gobiernos alemán y francés en la Convención fueron sustituidos por los ministros de asuntos exteriores de cada país. En Alemania, el ministro Joschka Fischer sustituyó a Peter Glotz el 18 de octubre de 2002, mientras que el francés Pierre Moscovici, ex ministro de asuntos europeos, no fue sustituido por Dominique de Villepin hasta el 22 de noviembre de 2002. El caso de España es un poco diferente. Ana Palacio, miembro de la Convención por designación del gobierno desde sus inicios, fue nombrada en julio de 2002 ministra de asuntos exteriores. En ese momento, Palacio prefirió ceder su plaza de titularidad y puesto en el *praesidium* a su suplente, Alfonso Dastis y mantenerse implicada en los debates de la Convención sólo como suplente.

CIG en la que los representantes gubernamentales ya intervenían con un mayor peso que el resto de representantes.

El contexto doméstico no había variado mucho respecto a las negociaciones de Niza. José María Aznar se mantenía en el gobierno por segunda legislatura, esta vez con mayoría absoluta, y su política europea podía ser definida cada vez más como de atlantista, intergubernamentalista y focalizada en unas políticas sectoriales concretas como las de competitividad y pleno empleo, así como de libertad, seguridad y justicia. Los éxitos españoles durante la cumbre de Niza en cuanto a número de votos en el Consejo, muy celebrados por el gobierno español, fueron defendidos a lo largo de todas las negociaciones de la Convención y de la CIG y se convirtieron en el asunto en el que España invirtió buena parte de sus esfuerzos negociadores. Por otra parte, España tuvo un protagonismo destacado en la Convención Europea puesto que le había tocado ejercer la presidencia semestral durante el primer semestre de 2002, justo cuando ésta se inauguró y por este motivo España tuvo un representante permanente en el *praesidium*.

A la hora de analizar los *actores* que definen la posición española, en esta ocasión debemos tener en cuenta que la Convención cambió totalmente los canales de negociación y sus actores. Formalmente, no puede decirse que las posiciones defendidas por los representantes españoles en la Convención fueran las posiciones del gobierno ni del parlamento³³⁴, aunque la negociación fue demostrando que lo que se había defendido en la Convención terminaba por ser la posición del país en cuestión. El gobierno español tuvo muy claro desde un principio, tanto en las negociaciones de la Convención como en las posteriores de la CIG, que su principal caballo de batalla era el mantenimiento del paquete institucional aprobado en Niza, por lo que los temas de política exterior y seguridad pasaron a un segundo término para España. Prueba de ello son las contribuciones firmadas por los representantes españoles que se presentaron a la Convención. De las cinco

³³⁴ En este sentido, Ana Palacio recalca en una comparecencia ante la comisión mixta que en la Convención Europea “nadie representa a la persona que le ha nombrado, al gobierno o a la institución que le ha nombrado, sino que los convencionales están a título personal; es un foro de reflexión de notables”. Véase: “Comparecencia de la señora ministra de asuntos exteriores (Palacio Vallelersundi) para informar sobre el debate en el Consejo informal de Atenas y las últimas propuestas en el seno de la Convención”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 56, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 140, 29 de abril de 2003, p. 3444.

contribuciones presentadas por el gobierno, tanto como contribuyente único como con otros representantes parlamentarios y gubernamentales³³⁵, sólo una hace referencia a la política exterior y de seguridad europea³³⁶. De éstas también nos permitimos destacar las dos contribuciones que fueron copatrocinadas con otros estados miembros. Por un lado, el gobierno español y el francés presentaron una contribución para reforzar la cooperación policial operativa; y por el otro, España impulsó una contribución firmada con el Reino Unido, Dinamarca, Austria, Suecia, Irlanda, Polonia, Lituania y Chipre para que la Convención Europea no renegociara el paquete institucional acordado en Niza. Durante la Conferencia Intergubernamental, el gobierno español tampoco hizo ninguna aportación novedosa a los debates sobre política exterior, porque continuó focalizando sus esfuerzos en la cuestión del paquete institucional ya que la Convención había propuesto una reforma sustancial de éste, categóricamente rechazado por España.

El seguimiento por parte del parlamento español de los debates de la Convención Europea y de la CIG fue aumentando a medida que éstos iban avanzando hacia acuerdos más sustantivos. El formato distinto de la Convención Europea permitió que los parlamentos nacionales participaran formalmente en las negociaciones previas de modificación de los tratados³³⁷. Entre 2001 y 2004, el debate en el seno de las cámaras parlamentarias españolas sobre la construcción de la PESC y de la PESD tuvo dos focos de atención: la aprobación de dos proposiciones no de ley sobre PESD y la creación de una subcomisión de seguimiento de la CIG-2004. A diferencia del gobierno, el

³³⁵ “Contribución de D^a Ana Palacio, miembro del *praesidium* de la Convención”, Convención Europea, CONV 56/02, CONTRIB 35, Bruselas, 21 de mayo de 2002; “Contribución de D. Dominique de Villepin, miembro de la Convención y de D^a Ana Palacio, miembro suplente de la Convención: Por el reforzamiento de la cooperación policial operativa”, Convención Europea, CONV 600/03, CONTRIB 269, Bruselas, 7 de marzo de 2003; “Contribución de D. Gabriel Cisneros, Laborda, miembro de la Convención, D^a Ana Palacio y D. Alejandro Muñoz Alonso, miembros suplentes de la Convención: Debate sobre el futuro de Europa”, Convención Europea, CONV 690/1/03, CONTRIB 306, Bruselas, 28 de abril de 2003; “Contribución de los representantes de los jefes de Estado y de gobierno de varios estados: Una Constitución de la Unión para todos – Un éxito para la Convención”, Convención Europea, CONV 766/03, CONTRIB 343, Bruselas, 28 de mayo de 2003.

³³⁶ “Contribución de D^a Ana Palacio, miembro suplente de la Convención: Política europea de seguridad y defensa”, CONV 706/03, CONTRIB 314, Bruselas, 29 de abril de 2003.

³³⁷ La comisión mixta para la Unión Europea de 7 de febrero de 2002 aprobó los nombramientos de Gabriel Cisneros (PP) y Josep Borrell (PSOE) como sus representantes y Alejandro Muñoz-Alonso (PP) y Diego López Garrido (PSOE) en calidad de suplentes. Las votaciones de los titulares y suplentes a la Convención Europea evidenciaron el malestar de los partidos más minoritarios en las Cortes Generales por su falta de representación en este órgano creado *ad hoc* para modificar los tratados. De hecho, los grupos parlamentarios de Convergència i Unió, Izquierda Unida, el Partido Nacionalista Vasco y el grupo mixto presentaron conjuntamente un único candidato, Ignasi Guardans (CiU), que no obtuvo los votos suficientes.

parlamento sí que fijó su interés, pues, en el impulso y desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión.

Paradójicamente, la comisión mixta para la Unión Europea se puso fácilmente de acuerdo para aprobar dos proposiciones no de ley sobre la PESD justo cuando ni los estados miembros de la UE, ni las fuerzas parlamentarias del Congreso de los Diputados podían ponerse de acuerdo sobre si apoyar o no la ofensiva estadounidense en Irak. Si bien la primera proposición, presentada por el grupo parlamentario popular, tenía un objetivo muy concreto, que era el de instar al gobierno a defender “la necesidad de lograr acuerdos en el menor plazo de tiempo posible sobre cuestiones tan claves como la colaboración entre la industria europea de armamento y la búsqueda de sistemas de financiación contables”³³⁸, las enmiendas del grupo parlamentario socialista, aceptadas por todos los grupos parlamentarios, ampliaron el alcance de la misma enmarcando la PESD dentro de la PESC y haciendo patentes las carencias que tenían que ser resueltas en el proceso abierto de reforma³³⁹. Como afirmaba el diputado socialista Rafael Estrella, “estamos abordando cuestiones que están a punto de ser discutidas en la Convención. Esta comisión es capaz de ponerse de acuerdo, de retomar el consenso en una dimensión de nuestra política exterior que es de gran importancia y de establecer ejes principales de actuación en lo que debiera de ser la política exterior, de seguridad y de defensa común”³⁴⁰. En ambas proposiciones, muy similares entre ellas puesto que se aprobaron con dos meses de diferencia, el parlamento español instó por unanimidad al gobierno a que defendiera la necesidad de:

- Impulsar una actuación concertada y coordinada de los estados miembros en política exterior ante las instancias internacionales (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

³³⁸ “Proposición no de ley presentada por el grupo parlamentario popular en el Congreso, sobre consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VII Legislatura, Serie A: Actividades parlamentarias, n° 398, 20 de febrero de 2003, pp. 3-4.

³³⁹ “Sobre consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), presentada por el grupo parlamentario popular en el Congreso”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión n° 49, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, n° 124, 11 de febrero de 2003, pp. 3022-3027.

³⁴⁰ “Intervención del diputado Rafael Estrella Pedrola en los debates de aprobación de la proposición no de ley sobre medidas de impulso de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y de Defensa”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión n° 55, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, n° 138, 22 de abril de 2003, p. 3399.

-
- Constitucionalizar la PESC (es decir, incorporar esta política en el articulado del nuevo Tratado Constitucional).
 - Hacer posible que cuando no exista una acción o posición común, algunos estados miembros puedan impulsar acciones más allá de la PESC.
 - Reforzar la representación institucional y dirección de la PESC en las figuras de la presidencia del Consejo y del alto representante (aunque se creen otras figuras).
 - Comprometerse a lograr que la UE actúe con una sola voz en las instituciones internacionales.
 - Promover un proceso de gradual integración de las misiones diplomáticas de los estados miembros en terceros países.
 - Dotar a la UE de una política de defensa común (definición de misiones, adquisición de las capacidades necesarias, impulso de la cooperación con la OTAN, impulso de una política industrial de armamento europeo, utilización de cooperaciones reforzadas y plena incorporación de las competencias y compromisos de la UEO – incluida la defensa colectiva –)³⁴¹.

La diferencia más destacable entre las dos proposiciones no de ley fue la inclusión de un nuevo apartado como reacción a las propuestas de algunos estados miembros. Luxemburgo, Bélgica, Francia y Alemania propusieron en un encuentro cuatripartito en abril de 2003, conocido como la “reunión del chocolate”, la creación de una verdadera defensa europea, autónoma de la OTAN, y que dispondría de un cuartel general multinacional en Tervuren (Bélgica). El parlamento español no discutió tanto la propuesta de estos cuatro países como que España no hubiera participado en esta

³⁴¹ “Proposición no de ley presentada por el grupo parlamentario socialista, sobre medidas de impulso de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VII Legislatura, Serie A: Actividades parlamentarias, n° 427, 5 de mayo de 2003, pp. 2-4.

reunión (grupo informal)³⁴². De ahí que en la segunda proposición no de ley se incorporara la petición del parlamento al gobierno de:

- Procurar que España se mantenga en el núcleo de países que impulsan el proceso de profundización en la integración europea, especialmente en lo referente al impulso de la PESC y al desarrollo de la PESD.

En lo que respecta a la subcomisión de seguimiento sobre el futuro de la Unión Europea, creada el 3 de abril de 2001, debe apuntarse que no fue demasiado activa hasta la apertura de la CIG. Las reuniones de la comisión durante la etapa de trabajo de la Convención Europea estuvieron exclusivamente dedicadas a oír las aportaciones y experiencias de los representantes españoles en este foro (gubernamentales, parlamentarios y europarlamentarios). Sin embargo, una vez iniciada la CIG, la comisión de seguimiento se dispuso a elaborar un informe de posicionamiento del parlamento ante tales reformas.

Este informe, presentado el 4 de diciembre de 2003 y de sesenta-y-seis páginas, hacía un exhaustivo repaso a todo el proceso de negociaciones de la Convención Europea y resumía los documentos preparatorios de las distintas instituciones comunitarias para la CIG inaugurada en Roma el 4 de octubre de 2003. Sólo las últimas seis páginas del informe estaban dedicadas a las recomendaciones de la comisión mixta al gobierno. En cuanto a sus propuestas en materia de política exterior, de seguridad y defensa, la comisión mixta instaba al gobierno a promover que la PESC “cuenta con los medios necesarios para garantizar la salvaguarda de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, así como para promover la paz, la estabilidad, el respeto mutuo entre los pueblos, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el respeto de los derechos humanos”. La comisión mixta no entró a hacer propuestas

³⁴² La posición de los dos principales grupos parlamentarios del Congreso ante la propuesta de los países participantes en la reunión del chocolate era bien contrastada. Para el PSOE, España debería haberse sumado a la propuesta de dichos países porque en este momento resultaba la única vía posible para avanzar hacia una política de defensa europea. Para el PP, la política europea de defensa no podía hacerse entre algunos estados elegidos y fuera de las instituciones europeas. Véase: “Comparecencia de la señora ministra de asuntos exteriores (Palacio Vallersundi) para informar sobre el debate en el Consejo informal de Atenas y las últimas propuestas en el seno de la Convención”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 56, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 140, 29 de abril de 2003.

concretas sobre la reforma de los instrumentos de la PESC y la PESD, sino que sólo reflexionó sobre la necesidad de dotar a la UE de “una capacidad de acción autónoma respaldada por medios militares creíbles y previendo una cooperación más estrecha entre aquellos estados miembros que lo deseen”. En cuanto a la figura del nuevo ministro de asuntos exteriores, la comisión mixta apoyó su creación considerando que su función debía ser la de “impulsar la acción de la Unión en la escena internacional, garantizar la coherencia e integración de competencias, funciones y servicios de la PESC, con el apoyo de una administración propia y manteniendo el equilibrio de su posición institucional con respecto a la Comisión y al Consejo”³⁴³. A diferencia de otras partes del informe, como la petición de inclusión de las raíces cristianas de la identidad europea en el preámbulo del Tratado, en los epígrafes dedicados a nuestros temas no hubo votos particulares y se aprobaron por unanimidad, a pesar de la abstención de los representantes de CiU y del grupo mixto (Euzko Alkartasuna).

Pese a su aprobación, una de las críticas más reiteradas por parte de los grupos parlamentarios de la oposición fue su escasa capacidad de hacer propuestas políticas relevantes para los debates que se estaban sucediendo en los marcos europeos. Por ejemplo, el grupo socialista criticó dicho informe por tratarse más de un trabajo “académico” que de un documento “político-parlamentario”³⁴⁴. Por su lado, el grupo popular reconocía este hecho como positivo porque dejaba “la suficiente labor negociadora a nuestro gobierno para que pueda hasta el final defender de la mejor manera posible los intereses de España en el proceso negociador y por consiguiente es un texto que no puede tocar en profundidad ni poner el mismo énfasis en todos los temas sino que tiene que circunscribir a aquello que es esencial y al mismo tiempo mantener una postura flexible”³⁴⁵.

³⁴³ “Informe de la subcomisión de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental de 2004 sobre el futuro de la Unión Europea, creada en el seno de la comisión mixta para la Unión Europea”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VII Legislatura, Serie A: Actividades parlamentarias, nº 514, 16 de diciembre de 2003, pp. 1-66.

³⁴⁴ “Intervención del señor Rafael Estrella Pedrola en el debate y aprobación, en su caso, del informe sometido a la comisión por la subcomisión de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental de 2004 sobre el futuro de la Unión Europea”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 60, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 160, 4 de diciembre de 2003, p. 3943.

³⁴⁵ “Intervención del señor Guillermo Martínez Casañ en el debate y aprobación, en su caso, del informe sometido a la comisión por la subcomisión de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental de 2004 sobre el futuro de la Unión Europea”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 60, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 160, 4 de diciembre de 2003, p. 3947.

En cuanto a los principales temas de la *agenda* sobre PESC y PESD que se fueron poniendo sobre la mesa de la Convención Europea y posteriormente de la Conferencia Intergubernamental, podemos distinguir y ordenar cuatro focos de debate: la posible comunitarización de la PESC, la reforma institucional (ministro de asuntos exteriores, servicio exterior), la extensión del voto por mayoría cualificada y el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Primero, la cuestión de la extensión del método comunitario, y por ende la desaparición de la lógica de pilares fue uno de los temas que más debate generó durante la fase exploratoria de la Convención, hasta que fueron los mismos negociadores que habían puesto el tema a debate quienes optaron por descartar esta cuestión. La división entre aquellos que propugnaban la comunitarización de la PESC y los que estaban en contra respondía a la tradicional división entre federalistas (Alemania, Austria, Finlandia y Luxemburgo) e intergubernamentalistas (Francia, Irlanda, el Reino Unido y Suecia). Ante este debate, los representantes gubernamentales españoles, junto con los belgas e italianos, adoptaron una posición intermedia, más caracterizada por el pragmatismo (mejor coordinación entre el alto representante y el comisario de relaciones exteriores, a corto y medio plazo, para llegar en un futuro a la extensión progresiva del método comunitario en la PESC)³⁴⁶. Aunque, finalmente, el tema quedó apartado de la negociación sustancial de la Convención y, por supuesto, de la de la CIG.

Segundo, uno de los debates más visibles, dinámicos y participativos, tanto en el marco de la Convención como en el de la CIG, giró en torno a la posible fusión del alto representante para la PESC y del comisario de relaciones exteriores en una única figura que rápidamente empezó a conocerse como el ministro de asuntos exteriores de la Unión Europea. En un primer momento sólo los representantes de Alemania e Italia de la Convención se posicionaron a favor de esta fusión, mientras que otros optaron por una mejor coordinación entre los dos cargos (Bélgica) o Gran Bretaña e Irlanda que apostaron por no cambiar las dinámicas de ambos cargos. Básicamente los trabajos de la Convención se ocuparon de definir cómo encajaría este nuevo cargo en el

³⁴⁶ “Intervención de Ana Palacio en la sesión plenaria de la Convención Europea”, 11-12 de julio de 2002, Transcripciones literales, pp. 7-8.

organigrama institucional europeo puesto que había cierta división entre aquellos que defendían que el nuevo ministro dependería de la Comisión (los representantes gubernamentales de Finlandia o Grecia y los de la Comisión Europea) y aquellos que defendían que estaría bajo mandato del Consejo (Francia). No obstante, las posturas fueron acercándose progresivamente a la opción de un solo cargo con dos sombreros, el de la Comisión y el del Consejo³⁴⁷. Si bien el gobierno español apoyó desde el principio la creación de este nuevo cargo, la ministra española y representante en la Convención, Ana Palacio, señalaba una de las dificultades estribaba en “cómo lograr que un ministro de asuntos exteriores de la Unión que actúe por y bajo mandato del Consejo pueda garantizar la coordinación de toda la relación exterior de la Unión sin menoscabo del papel de la Comisión en determinados ámbitos”³⁴⁸. En este sentido, planteaba definir mejor el encaje de los dos sombreros del nuevo ministro, el del Consejo y el de la Comisión. Adicionalmente, cabe destacar el apoyo español a la creación de un servicio exterior europeo que englobara todos los ámbitos de acción de la Unión y que estuviera al servicio de todas las instituciones así como la conversión de las delegaciones de la Comisión en delegaciones de la UE con funcionarios de las instituciones y personal destacado de los servicios exteriores nacionales³⁴⁹. En este sentido, la única intervención que hizo España durante la CIG fue el apoyo a la candidatura de Javier Solana para convertirse en el primer ministro de asuntos exteriores y la presión para que este acuerdo pudiera ser efectivo tan pronto como fuera posible.

Tercero, la utilización del voto por mayoría cualificada en la PESC, que ha sido uno de los temas recurrentes de cada negociación intergubernamental, también tomó especial relevancia en esta ocasión ante la posible paralización de la PESC en una UE a Veinticinco o más miembros, se veía como una disposición más necesaria que nunca. Además, si se llegaba a implementar este nuevo

³⁴⁷ De entre los muchos que apostaron por esta opción, nos permitimos destacar a Jacques Chirac ya que su posicionamiento fue definitivo para el debate. Véase: “Extraits du discours du Président de la République lors de la réception des ambassadeurs”, Palacio del Elíseo, París, 28 de agosto de 2002.

³⁴⁸ “Comparecencia de la señora ministra de asuntos exteriores (Palacio Vallelersundi) para informar sobre la evolución de los acontecimientos de la Unión Europea, con carácter previo al Consejo Europeo de Bruselas de 21 de marzo de 2003”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 53, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 132, 17 de marzo de 2003, p. 3232.

³⁴⁹ “Contribución de D. Gabriel Cisneros, Laborda, miembro de la Convención, D^a Ana Palacio y D. Alejandro Muñoz Alonso, miembros suplentes de la Convención: Debate sobre el futuro de Europa”, Convención Europea, CONV 690/1/03, CONTRIB 306, Bruselas, 28 de abril de 2003.

mecanismo de toma de decisiones en PESC significaría a la práctica un acercamiento al método comunitario, aunque no se eliminara la distinción entre el primer y el tercer pilar con el segundo. Exceptuando al Reino Unido e Irlanda, podemos generalizar que la mayoría de estados miembros se posicionaron a favor de dicha extensión cuando se planteó el tema en la Convención. Sin embargo, algunos países como Francia y España prefirieron dejar la negociación sustancial de dicha cuestión para la CIG puesto que afectaba a elementos clave de la soberanía nacional (acciones con contenido defensivo o intereses vitales de un estado en juego). Ya en la evaluación de los logros de la Convención, Ana Palacio explicó las condiciones para la extensión de la mayoría cualificada en dicha materia y la necesidad de debatirlo a fondo en la negociación intergubernamental:

“Nuestra posición es que, al margen de las cuestiones de seguridad y defensa, el Consejo debería seguir como regla general, por mayoría cualificada en política exterior y de seguridad, salvo que un estado miembro alegue y justifique un interés vital que estuviera en juego y, en ese caso, la propuestas que habíamos hecho en la Convención es que el asunto subiera al Consejo Europeo”³⁵⁰.

Y cuarto, la PESD fue uno de los temas más controvertidos, en la Convención pero sobre todo en la CIG y en los encuentros que algunos estados miembros mantuvieron al margen de la CIG. Si bien la Convención no tenía un mandato claro sobre defensa expuesto en la declaración de Laeken, desde el primer momento se incluyó este tema en los debates, marcados éstos por dos hechos: la decisión de crear un grupo de trabajo específico sobre defensa (presidido por Michel Barnier) y la contribución franco-alemana sobre este tema. De hecho, casi la totalidad de las propuestas presentadas en la contribución firmada por los ministros de asuntos exteriores francés y alemán fueron debatidas en el seno del grupo de trabajo y, finalmente, incorporadas en la propuesta de tratado que presentó la Convención. Entre ellas, destacan la ampliación de las cooperaciones reforzadas a la PESD; el compromiso por parte de los estados miembros a mejorar sus capacidades militares; y, el desarrollo de una política europea de armamento y la creación de una agencia

³⁵⁰ “Comparecencia de la señora ministra de asuntos exteriores (Palacio Vallelersundi) para informar con carácter previo al Consejo Europeo de Salónica”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 57, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 145, 17 de junio de 2003, p. 3549.

europea de armamento y la introducción de una cláusula de solidaridad (Sorroza, 2003: 3)³⁵¹. Las propuestas presentadas por Ana Palacio también iban en la misma dirección, destacando el hecho de que “el nuevo Tratado Constitucional debería proporcionar un marco flexible para diferentes mecanismo de cooperación más estrecha abiertos a todos los estados miembros que quieran y puedan avanzar” (puesta en práctica de misiones Petersberg por un grupo de estados miembros, establecimiento de una agencia europea de capacidades militares, establecimiento de una cooperación estructurada entre estados miembros que puedan y quieran cumplir criterios más exigentes de capacidades militares, establecimiento de una cláusula de defensa mutua)³⁵². Asimismo, el gobierno español propuso durante la presidencia española del Consejo (que coincidió con los primeros meses de trabajo de la Convención) que se incluyera la lucha contra el terrorismo como un objetivo más de las misiones Petersberg (Miralles, 2004: 2).

Si las propuestas de la Convención bebían de la contribución conjunta franco-alemana, el acuerdo definitivo en materia de seguridad y defensa aprobado por la CIG para el nuevo Tratado Constitucional sólo podía ser el resultado de un acercamiento entre el eje franco-alemán y el Reino Unido. De este modo, la PESD, rebautizada como Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), fue fruto de la cesión por ambas partes. Primero, mientras que el eje franco-alemán aceptó abandonar la idea del cuartel autónomo en Tervuren, propuesto junto con Bélgica y Luxemburgo, y que abría la posibilidad de crear un ejército europeo, el Reino Unido aceptó que la Unión Europea pueda definir una política común de defensa, incluyendo la posibilidad de que esto conduzca a una defensa común. Segundo, mientras que el Reino Unido aceptó la inclusión de la cláusula de defensa mutua, si un estado fuera objeto de una agresión armada en su territorio, Francia y Alemania cedieron en la noción de que el fundamento de la defensa colectiva tiene que ser plenamente compatible con las políticas de defensa de cada estado y sus compromisos con la OTAN. Tercero, el Reino Unido aceptó la propuesta franco-alemana (a la que se habían sumado muchos otros

³⁵¹ “Contribución de D. Dominique de Villepin y de D. Joschka Fischer, miembros de la Convención, que presentan las propuestas conjuntas franco-alemanas para la Convención Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y de Defensa”, CONV 422/02, CONTRIB 150, Bruselas, 22 de noviembre de 2002.

³⁵² “Contribución de D^a Ana Palacio, miembro suplente de la Convención: Política Europea de Seguridad y Defensa”, CONV 706/03, CONTRIB 314, Bruselas, 29 de abril de 2003.

estados) de las cooperaciones estructuradas permanentes con la condición de que éstas tuvieran como objetivo el aumento de las capacidades militares de los estados. En este debate, España tuvo muy poco peso y sólo optó por reafirmar su postura favorable al desarrollo de dicha política, siempre y cuando fuera compatible y complementaria con la OTAN, así como siempre y cuando se desarrollara dentro de los cauces de las instituciones comunitarias. Ana Palacio afirmaba ante la comisión mixta para la UE que:

“Concedemos una atención primordial a la construcción de la Europa de la defensa. España está firmemente comprometida en este proceso, tanto en sus aspectos militares y de participación en operaciones de mantenimiento de paz como en materia de prevención de conflictos y gestión civil de crisis. En todo caso, no se trata de cuestionar la solidez de nuestros vínculos trasatlánticos, sino más bien de complementarlos armónicamente desde una Europa que aspira a desempeñar el papel internacional que le imponen sus propias responsabilidades y sus principios”³⁵³.

En definitiva, a pesar de que durante la Convención el gobierno español planteó ciertas dudas sobre la compatibilidad del ministro con la también nueva figura del presidente del Consejo Europeo y sobre la decisión de no generalizar la mayoría cualificada en materia de PESC³⁵⁴, no mostró grandes reticencias a la propuesta global de acción exterior de la Unión del Tratado Constitucional presentado en julio de 2003. De hecho, tampoco en las negociaciones de la CIG que intentaban modificar los acuerdos de la Convención Europea, España hizo alguna contribución a las cuestiones aquí analizadas, sumándose a los consensos existentes. En cambio, se dedicó a brindar

³⁵³ “Comparecencia de la señora ministra de asuntos exteriores (Palacio Vallelersundi) para informar sobre las líneas generales de su departamento”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión n° 42, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, n° 105, 8 de octubre de 2002, p. 2580.

³⁵⁴ En este sentido, en la comparecencia de Ana Palacio ante la comisión mixta para evaluar el proyecto de tratado constitucional, constataba que el sentir de todos los representantes españoles era que “la Convención no ha avanzado, sin embargo, todo lo que desde España hubiéramos deseado en el uso de la mayoría cualificada en política exterior. España –y ahí había un cierto consenso entre los distintos convencionales españoles- hubiera querido que la mayoría cualificada hubiera sido la regla general, la que hubiera establecido unos frenos de emergencia para excepcionar esta regla general cuando un estado miembro alegara justificadamente la existencia de un interés nacional, pasando entonces a la unanimidad” Véase: “Comparecencia de la señora ministra de asuntos exteriores (Palacio Vallelersundi) para informar con carácter previo al Consejo Europeo de Bruselas”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión n° 58, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VII Legislatura, n° 151, 7 de octubre de 2003, p. 3705.

batalla en temas considerados de interés nacional, como el nuevo reparto de votos del Consejo y la invalidación de los equilibrios alcanzados en Niza. Sin lugar a dudas, la reforma de la PESC y la PESD pasó a un segundo término para España.

5.5.2.- El juego de alianzas

A pesar del intento de abrir las negociaciones para la reforma de los Tratados de la UE a nuevos actores y no sólo a los gobiernos de los estados miembros, es indudable que durante todo el proceso y hasta el día de la firma del Tratado Constitucional, por parte de los Veinticinco (Roma, 29 de octubre de 2004), fueron estos últimos los que llevaron la voz cantante y tuvieron la última palabra. De este modo, las propuestas conjuntas, las alianzas entre gobiernos y los apoyos mutuos volvieron a ser una estrategia fundamental para impulsar cualquier iniciativa. España volvía a recurrir al bilateralismo para situarse en el centro de los debates, aunque sólo fuera yendo a remolque de las propuestas de otros grandes. A pesar de que en un primer momento, la alianza privilegiada parecía ser con el Reino Unido, la institucionalización de cumbres bilaterales con Alemania y Francia acabó siendo un factor vital para incorporar a España a los acuerdos de éstos con el Reino Unido.

Dos fueron los grandes ejes en los que las alianzas y los grupos de estados tuvieron gran impacto: por un lado, la reforma de la arquitectura institucional (presidente del Consejo Europeo y ministro de asuntos exteriores) y, por el otro, las propuestas de desarrollo de la PESD. En lo que respecta a la definición de nuevos altos cargos dedicados a mejorar la visibilidad y coherencia de la política exterior europea, es preciso apuntar que múltiples *cleavages* afloraron. A primera vista se hizo más patente aún el distanciamiento entre la sintonía hispano-británica (o más bien amistad -casi-personal entre Aznar y Blair) y el ya tradicional eje franco-alemán. A pesar de que las dos parejas presentaron propuestas similares (al fin y al cabo venían de cuatro estados grandes), la contribución hispano-británica³⁵⁵, fruto de la cumbre bilateral de 27 y 28 de febrero, fue entendida como una

³⁵⁵ "Contribution by Mrs Ana Palacio and Mr Peter Hain, members of the Convention: The Union Institutions", CONV 591/03, CONTRIB 264, Bruselas, 28 de febrero de 2003.

contra-propuesta a la contribución franco-alemana³⁵⁶, ya que fue presentada sólo unos días después y “llevaba implícito el rechazo al modelo federal anhelado por algunos así como un reconocimiento de la naturaleza *sui generis* de la UE como ente político” (Powell, 2004: 101). Si entramos a analizar las propuestas concretas con más detalle, se distinguen unas alianzas más diversas. Por un lado, la propuesta de creación de la nueva figura del presidente del Consejo Europeo vino de la mano de Francia, el Reino Unido y España³⁵⁷, y, por el otro, la redefinición del alto representante en un ministro de asuntos exteriores recibió los apoyos de Francia, Alemania y España (el Reino Unido se oponía a que este cargo fuera denominado ministro).

En cuanto a la construcción de una verdadera Política Común de Seguridad y de Defensa, en el momento en que se debía debatir la estructura de esta nueva política aparecieron viejas divisiones con nombres nuevos. Bajo la nomenclatura de Donald Rumsfeld, que distinguía entre la ‘vieja Europa’ y la ‘nueva Europa’, reaparecía con intensidad el *cleavage* entre atlantistas, europeístas y neutrales. España, a pesar de que tradicionalmente se había situado en el grupo de los europeístas, se había reposicionado del lado del Reino Unido liderando la Nueva Europa. El carácter eminentemente intergubernamental y sensible a los intereses nacionales de la política de defensa hizo que las verdaderas negociaciones y acercamientos entre opciones distintas no tuvieran lugar en la CIG sino en foros bilaterales o con la participación de sólo algunos estados miembros al margen de ésta. El juego de alianzas entre Francia, Alemania y el Reino Unido fue, realmente, lo que marcó las negociaciones y el acuerdo final al que se sumó España así como el resto de estados miembros sobre el desarrollo de las políticas de seguridad y defensa de la UE. Si la cumbre franco-alemana del 22 de enero de 2003, en el que se celebraba el 40º aniversario del Tratado del Elíseo, supuso el lanzamiento de la idea franco-alemana de crear una Unión Europea de Seguridad y de Defensa, que pudiera actuar de forma autónoma pero que también se convirtiera en el pilar europeo de la

³⁵⁶ Esta contribución franco-alemana formaba parte del paquete de acuerdos que firmaron Francia y Alemania durante las celebraciones del 40º aniversario del Tratado del Elíseo. Véase: “Contribution submitted by Mr Dominique de Villepin and Mr Joschka Fischer, members of the Convention: Franco-German Contribution to the European Convention concerning the Union’s institutional Architecture”, CONV 489/03, CONTRIB 192, Bruselas, 16 de enero de 2003.

³⁵⁷ Esta propuesta fue denominada comúnmente como propuesta ‘ABC’ ya que fueron Aznar, Blair y Chirac quienes la presentaron.

OTAN; la cumbre franco-británica de días después, en Le Touquet el 4 de febrero, significó el compromiso del Reino Unido por mayor seguridad y defensa europea puesto que los dos países reunidos trazaron algunas vías de cooperación de sus capacidades aeronavales para aumentar la operabilidad de la fuerza europea de acción rápida. Es decir, si bien los tres grandes de la UE no estaban aún de acuerdo en sobre cómo articular la defensa europea, sí que estaban poniendo sobre la mesa el tema y confirmaban que el debate, pero sobre todo cualquier acuerdo, tenía que pasar ineludiblemente por ellos.

La estrategia de los grupos informales fue utilizada por Alemania y Francia para desarrollar su propuesta de Unión Europea de Seguridad y de Defensa y sumar a ella a Bélgica y Luxemburgo. Concretamente, en la conferencia ya mencionada y conocida como la “reunión del chocolate”, que se celebró en Bruselas el 29 de abril de 2003, estos países propusieron la creación de una defensa autónoma, con un núcleo colectivo de planificación militar y capacidad operativa para la UE sin recurso a los medios y capacidades de la OTAN. La oposición fue rotunda, tanto por parte del Reino Unido como por parte de España. Ambos países presentaron, como alternativa a la propuesta franco-alemana, un documento titulado *Food for thought*, cuyo eje argumental era que la OTAN debía ser el centro de la seguridad europea y, en consecuencia, la constitución de una célula europea sólo podía estar situada en el mando de la Alianza en Mons (Bélgica) (Fernández Sola, 2003: 24)³⁵⁸.

A pesar de la continuación de los debates sobre el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa a través de los canales oficiales de la CIG y de reuniones informales de ministros, como la celebrada en Riva del Garda el 5 de septiembre de 2003, el bilateralismo y los grupos informales continuaron siendo decisivos para llegar a un acuerdo. En un encuentro de Tony Blair con Jacques Chirac y Gerhard Schröder en Berlín el 20 de septiembre de 2003 y en una cumbre franco-británica en Londres el 24 de octubre de 2003, los tres grandes países consiguieron llegar a un acuerdo con concesiones por las dos partes que sería posteriormente aceptado por el resto de estados miembros en el marco formal de la CIG. El acuerdo establecía que la Unión Europea podría desarrollar esta

³⁵⁸ “Riva del Garda meeting to sort out EU defence”, *EUObserver*, 4 de septiembre de 2003.

nueva faceta de la defensa europea siempre que tuviera sus cuarteles generales en la sede de la OTAN en Bruselas (SHAPE) y siempre que la capacidad operativa del cuartel general continuara ejerciéndose desde la OTAN. Se incorporaba también una mención al papel de la Alianza Atlántica en la nueva cláusula de defensa mutua como base de la defensa colectiva para aquellos estados que fueran miembros de ambas organizaciones³⁵⁹. En definitiva, *l'Europe de la Défense* empezó a hacerse realidad gracias al acercamiento entre los tres grandes ya que se consiguió encontrar un punto medio entre la aspiración de una Europea potencia (y autónoma de la OTAN) de algunos y la voluntad de otros de continuar siendo el máximo aliado de Estados Unidos.

De nuevo, España se quedaba fuera de las negociaciones entre los tres grandes de la UE. Sin embargo, *a posteriori*, fueron Alemania y Francia quienes, gracias a los encuentros bilaterales regulares con España, le ofrecieron sumarse al proyecto. En la cumbre bilateral con Alemania, Schröder presentó a Aznar el proyecto global y, días después, en la cumbre bilateral con Francia, Aznar apoyó explícitamente el proyecto, en la medida en que se trataba de un proyecto dentro del marco de las instituciones europeas, respetaba la compatibilidad con la OTAN y el instrumento de cooperaciones estructuradas permitía la entrada de nuevos miembros en cualquier momento³⁶⁰. En definitiva, el bilateralismo vuelve a ser la estrategia utilizada por España para estar presente en los debates europeos, aunque en esta ocasión sea sólo para ratificar un acuerdo de los grandes. Y, es Francia y Alemania, con quienes España tiene institucionalizadas cumbres bilaterales anuales, los que le permiten re-situarse en los debates (sobre todo, acuerdos) sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la UE. Asimismo, hemos visto como España utiliza más (y mejor) la estrategia del bilateralismo que la de los grupos informales. Es la institucionalización del bilateralismo, la regularidad de los encuentros y la agenda multitemática lo que favorece que España participe en los debates que se establecen fuera de los marcos formales de negociación (Convención

³⁵⁹ “Blair accepts European Defence deal”, *The Guardian*, 29 de noviembre de 2003; “Francia, Alemania y Reino Unido acuerdan una defensa europea coordinada con la OTAN”, *El País*, 29 de noviembre de 2003.

³⁶⁰ “Schröder busca apoyo de Aznar para su plan de defensa europea”, *El País*, 4 de noviembre de 2003; “España se incorpora al proyecto de defensa europea con Francia, Alemania y Reino Unido”, *El País*, 7 de noviembre de 2003.

+ CIG) y en los que se producen muchos de los acuerdos substanciales para la política exterior y de defensa de la UE.

En suma, durante la segunda legislatura de José María Aznar el acercamiento al Reino Unido fue bien palpable (como hemos visto en el capítulo anterior). Sin embargo, en lo que concierne al área aquí estudiada, esta buena sintonía fue más bien porosa y tanto el Reino Unido como España acoplaron sus objetivos a los de otras alianzas para conseguir un acuerdo que tuviera también su sello. La estrategia de unirse al grupo de los grandes continuó siendo una constante en la política europea de España. En esta ocasión, presentado primero propuestas con el Reino Unido, pero posteriormente sumándose a Francia y Alemania que estaban consiguiendo vertebrar el resultado final para la Constitución Europea. Indudablemente, el impulso de los grandes era condición *sine qua non* para avanzar la política exterior de seguridad y de defensa de la Unión Europea y, por tanto, España ejerció en muchas ocasiones un papel secundario.

5.5.3.- Addendum: La irrelevancia de la PESC en la Conferencia Intergubernamental de 2007

Es bien sabido que el Tratado Constitucional no llegó a entrar en vigor porque, en el proceso de ratificaciones nacionales, fue rechazado por Francia y los Países Bajos en sendos referéndums nacionales celebrados el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005, a pesar de que algunos estados miembros, entre ellos España, ya lo hubieran ratificado³⁶¹. El Consejo Europeo posterior a los noes francés y neerlandés acordó la adopción de una pausa para la reflexión que debía durar un año, aunque se prorrogó otro más. En este período de reflexión surgieron algunas propuestas sobre cómo salir del impasse constitucional como la de Nicolas Sarkozy, aún ministro del interior y candidato a la presidencia de la República Francesa, de redactar un minitratado que incluyera sólo las reformas institucionales necesarias para hacer funcionar la nueva UE a 27 estados miembros³⁶².

³⁶¹ Como hemos visto en el capítulo anterior, España fue el primer país que celebró un referéndum de cara a ratificar el Tratado Constitucional el 20 de febrero de 2005 (con la necesaria aprobación *a posteriori* del parlamento). El resultado fue de un 76,75% de votos afirmativos con un 42% de participación.

³⁶² Sarkozy, Nicolas, “L’Europe de demain, une nouvelle vision française”, Discurso por invitación de los *Amis de l’Europe* y la Fundación Robert Schuman, Bruselas, 8 de septiembre de 2006.

Sin embargo, no fue hasta que Alemania tomó las riendas de la presidencia del Consejo, en el primer semestre de 2007, cuando tanto los estados miembros como las instituciones europeas empezaron a buscar una solución factible. Así, en junio de 2007 y después de intensas negociaciones con el resto de estados miembros, la presidencia alemana del Consejo presentó ante el Consejo Europeo un proyecto de negociación de un Tratado de Reforma simplificado y la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental³⁶³. El objetivo era, pues, mantener la mayor parte de las innovaciones que la Constitución Europea había planteado, sin su lenguaje constitucional.

De este modo, el nuevo texto recogió prácticamente todas las novedades en materia de política exterior, seguridad y de defensa de la Unión propuestas en el Tratado Constitucional, con la excepción del término ‘ministro de asuntos exteriores de la Unión’ que fue sustituido por el título de ‘alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad’ debido a la simbología constitucional de nombrarlo ministro³⁶⁴. A pesar de la irrelevancia de nuestro ámbito de estudio en las negociaciones para el Tratado de Lisboa, sí que es preciso hacer algunos apuntes sobre la importancia de las estrategias del bilateralismo y de los grupos informales por parte de España para defender su posición en defensa de los contenidos del Tratado Constitucional, que habían sido aprobados por la ciudadanía española en referéndum.

Por un lado, España fue uno de los países impulsores de la iniciativa que recibió el nombre de ‘los amigos del Tratado Constitucional’, y que incluía a todos los países que habían ratificado la Constitución. Este grupo informal, con España y Luxemburgo a la cabeza, se reunió en Madrid el 26 de enero de 2007 para evaluar la situación y propiciar un acuerdo que satisficiera a todos. En palabras de José Ignacio Torreblanca, el objetivo era “dejar en evidencia que la mayor parte del camino a recorrer deb[ía] ser cubierto por aquellos que son minoría y están más lejos del

³⁶³ Consejo Europeo, “Conclusiones de la presidencia, Bruselas, 22 de junio de 2007.

³⁶⁴ Asimismo, otra de las incorporaciones, aunque menor, al Tratado de Lisboa fueron dos declaraciones anejas (nº 13 y 14) que señalaban que las nuevas disposiciones sobre la política exterior y de seguridad común “se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los estados miembros para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales”. Estas declaraciones tienen por objetivo “dar cobertura política a los gobiernos que deseen dar la impresión [a sus ciudadanos] que el Tratado de Lisboa no les impide definir o implementar su propia política exterior nacional” (Whitman, 2008: 8).

denominador más común, no a la inversa” (2007: 1). En el texto que firmaron conjuntamente reafirmaron su disposición a “escuchar con espíritu constructivo las propuestas de los demás estados miembros” con el fin de “alcanzar un acuerdo que respet[ara] la sustancia y equilibrios” del Tratado Constitucional³⁶⁵. Sin embargo, dicho grupo informal no tuvo continuidad en su ejercicio de *lobby*.

Por otro lado, el gobierno español también buscó, a través del bilateralismo, un acercamiento con Francia. De alguna forma, España era la cabeza visible de los países que habían ratificado la Constitución y Francia también de los que lo habían rechazado. Nicolas Sarkozy, en su primera visita como flamante presidente de la República Francesa a Madrid el 31 de mayo de 2007, acordó con José Luis Rodríguez Zapatero trabajar conjuntamente para encontrar un acuerdo que desbloqueara la situación³⁶⁶. Este pacto se formalizó en un documento conjunto presentado al resto de jefes de Estado y de gobierno de la Unión días antes del Consejo Europeo que convocó la nueva CIG. En dicho documento identificaban los avances obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental de 2004 que el nuevo Tratado debía respetar. Los ‘doce mandamientos’ contenidos en la propuesta hispano-francesa eran: la presidencia del Consejo Europeo; el ministro de asuntos exteriores (con los dos sombreros); la personalidad jurídica única de la UE; el voto por mayoría cualificada y su extensión; el desarrollo del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia; la política de inmigración común; las cooperaciones reforzadas y estructuradas; los progresos de la gobernanza de la zona euro; el refuerzo de las políticas de salud, energía y protección civil; la cláusula de solidaridad; una referencia vinculante a la Carta de los derechos fundamentales; y, el apoyo a las regiones ultraperiféricas³⁶⁷. La institucionalización del bilateralismo así como la regularidad de los encuentros (tanto a nivel de cumbres como la tradición de las visitas oficiales al

³⁶⁵ “Por una Europa mejor”, reunión ministerial de los ‘amigos del Tratado Consitucional’, Madrid, 26 de enero de 2007. Carta firmada por Luxemburgo, Alemania, Eslovenia, Italia, Finlandia, Bélgica, Austria, Eslovaquia, Chipre, Hungría, Estonia, Malta, Lituania, Letonia, Grecia, Bulgaria, Rumania y España, que ya habían ratificado la Constitución y por Irlanda y Portugal que no la habían ratificado.

³⁶⁶ “Point de Presse conjoint de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et de M. José Luis Rodriguez Zapatero, Président du gouvernement du Royaume d’Espagne, à l’issue de leur entretien à Madrid”, Madrid, 31 de mayo de 2007.

³⁶⁷ “*Non paper* hispano-francés”, 17 de junio de 2007.

inicio de un mandato) fueron un factor facilitador para que España y Francia buscaran un acercamiento de posiciones en una cuestión prioritaria de la agenda europea.

Finalmente, España también tuvo un papel significativo en las negociaciones que tuvieron lugar durante el Consejo Europeo de junio de 2007 entre todos los estados miembros, pero sobre todo con aquellos que habían puesto algunas líneas rojas al contenido de la Constitución Europea. El presidente Rodríguez Zapatero estuvo directamente implicado en el proceso de negociación: junto con Sarkozy y Prodi apoyó, y con ello reforzó, las propuestas de la presidencia alemana; con Blair negoció la sustitución del nombre del ministro de asuntos exteriores por el de alto representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, y, finalmente, en lo relativo al sistema de voto en el Consejo, los contactos de España, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido con Polonia sirvieron para evitar su veto a las propuestas del tratado reformado.

En definitiva, si bien la política exterior y de seguridad y defensa de la Unión no estuvo en entredicho en las negociaciones para el Tratado de Lisboa, que fue firmado en esa ciudad el 13 de diciembre de 2007 tras una CIG de trámite, no podíamos dejar pasar la oportunidad de recoger las iniciativas españolas que tuvieron lugar en esta etapa post-constitucional. El presidente español defendió el nuevo Tratado de Reforma como “un éxito de España y para los intereses de España”, debido a que “todos y cada uno de los contenidos del tratado constitucional que considerábamos irrenunciables están recogidos en el nuevo tratado. Esto significa exactamente que esa Europa más eficaz y más democrática, por la que votaron los españoles en referéndum, será pronto una realidad, tan pronto como entre en vigor el nuevo tratado”³⁶⁸.

³⁶⁸ “Comparecencia, a petición propia, del presidente del gobierno ante el pleno de la cámara para informar sobre el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, en Bruselas”, Sesión plenaria nº 249, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 267, 27 de junio de 2007.

5.6.- Algunas consideraciones sobre la participación de España en la construcción de la PESC y de la PESD

Una vez hemos analizado cuál ha sido la posición del gobierno español en cada Conferencia Intergubernamental (desde su adhesión) en cuanto a la construcción de la Política Exterior de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa, y una vez hemos examinado el juego de alianzas que se han ido forjando, es momento de hacer una primera evaluación. A lo largo de todo el capítulo hemos trazado un juego a dos niveles *à la Putnam*: el nivel doméstico y el nivel europeo. En este último apartado retomamos este juego para hacer, por un lado, algunas consideraciones en torno a cómo los distintos actores domésticos han conformado la posición española y, por el lado, acerca de cómo España ha defendido esta posición y cuál ha sido su estrategia en las negociaciones a nivel europeo.

En el nivel doméstico, debemos mencionar, en primer lugar, el interés permanente del gobierno español en participar en los debates europeos sobre la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común. Ahora bien, deben hacerse dos consideraciones importantes: en ninguno de los momentos estudiados esta cuestión ha sido para el gobierno su prioridad y el nivel de activismo (esto es, capacidad de presentar iniciativas y sumar aliados) ha variado negociación a negociación. Durante las negociaciones de Maastricht, España se sumó a la iniciativa de Francia y Alemania a la hora de impulsar la PESC. Cuatro años más tarde en Ámsterdam, el activismo fue muy bajo y se optó por apoyar discretamente las propuestas de otros estados miembros. En la CIG-2000, la prioridad española tampoco estuvo en esta materia, aunque fue el promotor de una iniciativa sobre la incorporación de la PESD en las cooperaciones reforzadas que no vio la luz por su falta de apoyos. Finalmente, en las negociaciones sobre la Constitución Europea, el interés de España por el desarrollo de la PESD volvió a aumentar, buscando múltiples alianzas. Empero, la necesidad del acuerdo previo entre Francia y el Reino Unido (y secundariamente también de Alemania) impidió que cualquier propuesta española con otros apoyos que no fueran estos pudiera progresar.

En segundo lugar, el parlamento español ha seguido religiosamente el progreso de todas las Conferencias Intergubernamentales, tanto a través de debates en el pleno del Congreso y del Senado como más detalladamente en la comisión mixta para la Unión Europea. Cuando el interés ha sido mayor, el informe elaborado por la comisión mixta ha sido debatido y/o aprobado por el pleno del parlamento (Maastricht), y cuando el interés ha sido menor, en cambio, el debate sólo ha quedado dentro del marco de la comisión mixta. El funcionamiento, a veces lento, de la comisión mixta para la Unión Europea es otro de los elementos a tener en cuenta. La singularidad de esta comisión en la cual participan senadores y diputados dificulta, en ocasiones, el seguimiento de los debates de las Conferencias Intergubernamentales y la elaboración de un informe de posición del parlamento (pocas reuniones, comparecencias de miembros del gobierno y de otros actores europeos, poco debate). En este sentido, en cada una de las negociaciones europeas la comisión mixta ha buscado aprobar su informe de seguimiento por unanimidad de todos los grupos parlamentarios, aunque esto no ha sido posible cuando se ha debatido sobre la participación de España en la OTAN (Maastricht) así como acerca del papel de esta organización en la política europea de defensa (CIG-2003/04).

En tercer lugar, y vinculado con la consideración anterior, es preciso analizar la relación entre el gobierno y el parlamento. En este sentido, la elaboración de un dictamen o informe por parte de la comisión mixta tiene por objetivo presentar al gobierno español la posición del parlamento para que éste la defienda en las negociaciones intergubernamentales. No obstante, la voluntad misma de los responsables del informe ha sido no detallar demasiado la posición del parlamento, con el objetivo de dejar mayor margen de maniobra al gobierno en las negociaciones. Así las cosas, a menudo el informe ha resultado ser más un resumen del estado de la cuestión de las negociaciones que una verdadera definición de las prioridades españolas ante la CIG. Por tanto, podemos afirmar que el parlamento ha influido (conscientemente) más bien poco en la conformación de la posición defendida por el gobierno.

Apuntaremos también tres reflexiones acerca del nivel europeo y la política de alianzas. Primeramente y como hemos visto y veremos en esta tesis, el gobierno español ha utilizado

regularmente la estrategia bilateral para impulsar conjuntamente una propuesta o unirse a la de algún otro estado miembro. En el ámbito que en este capítulo nos concierne, España no ha buscado tanto ser impulsor de iniciativas, como más bien reforzar propuestas planteadas por sus socios habituales. A primera vista, a lo largo de los cuatro momentos negociadores analizados, las alianzas han sido múltiples, y pueden corresponderse con las distintas fracturas vigentes en cada momento: propuestas conjuntas con Francia y Alemania en Maastricht, propuestas conjuntas con los estados fundadores en Ámsterdam, propuestas con Italia en Ámsterdam, acercamiento al Reino Unido de Tony Blair en las negociaciones de 2000, etc. Sin embargo, en todas estas alianzas *ad hoc* sí puede distinguirse una estrategia constante. En las negociaciones de construcción de la PESC y la PESD, España ha promovido decididamente el acercamiento a los países que han influido en estos ámbitos: a Francia y Alemania en lo relativo a la PESC y, al Reino Unido y Francia en lo concerniente a la construcción de la PESD. A pesar de que los debates sobre la PESC y la PESD han evolucionado, se han hecho más complejos y se han subdividido en otros múltiples discursos, la política de alianzas no ha hecho lo propio. España ha sido constante en sus preferencias por el eje franco-alemán para la PESC y por la ‘*entente* imprescindible’ del Reino Unido y Francia para la PESD.

Esta primera reflexión sobre las dinámicas de alianzas nos lleva a una segunda reflexión sobre el bilateralismo. Una de las funciones de esta estrategia, tal y como lo hemos planteado en el apartado 3.3.3., es la del impulso en la definición de una cuestión concreta en la agenda europea. Sin embargo, en este ámbito de construcción de una política europea, la política exterior, de seguridad y defensa de la Unión, España ha utilizado el bilateralismo no para impulsar sus ideas sobre cómo debería construirse la PESC y la PESD, sino más bien para reforzar las propuestas de otros estados, con los que mantiene contactos regulares a través de la institucionalización de cumbres bilaterales (Francia y Alemania) o a través de contactos informales entre presidentes de gobierno (Reino Unido). Esto es, el bilateralismo sirve a España para estar presente en los debates paralelos a las negociaciones en el marco de las Conferencias Intergubernamentales, pero no para liderar la construcción de la arquitectura de la política exterior europea. En los próximos capítulos

analizaremos el caso del bilateralismo español en ámbitos donde España sí impulsa ciertas prioridades geográficas de la política exterior de la Unión y utiliza el bilateralismo para reforzar su posición con socios europeos con objetivos compartidos.

En cambio, la tercera reflexión debe girar en torno a la poca utilización de la estrategia de los grupos informales para la política europea de España. La capacidad de liderazgo de España a la hora de coordinar un grupo de estados miembros con unos intereses similares es reducida (con la excepción, muy puntual, del grupo de amigos de la Constitución Europea). Asimismo, tampoco hemos identificado a España como un país que participara en las coaliciones *ad hoc* que se fueron definiendo en paralelo a las negociaciones intergubernamentales oficiales y que marcaron las fracturas entre estados sobre la orientación de la política exterior europea. Como España no explicita *a priori* su posicionamiento en cuanto a cómo debe ser la arquitectura institucional y las grandes directrices de las políticas exterior y de seguridad y defensa de la UE, los estados miembros que sí lo hacen no han visto en España a un aliado necesario para reforzar su posición y presentarse con una propuesta más fuerte en la negociación intergubernamental.

En suma, el bilateralismo de España demuestra una vez más que sus socios preferentes son los estados grandes de la Unión, ya sea porque comparten unos intereses similares, ya sea porque a España le permite consolidar su estatus de grande. Los ya mencionados temores de periferización y las limitaciones, tanto demográficas como militares, de España la sitúan a menudo fuera de lo que podríamos llamar el núcleo duro de la Unión Europea. Su participación en la definición de las arquitectura institucional de la política exterior, seguridad y defensa de la UE, básicamente apoyando las propuestas y argumentos de otros estados miembros, le permitió a España acercarse a los grandes de la Unión y reforzar la alianza con ellos para otros temas, más de interés, para España, como los que veremos en los siguientes capítulos.

6 España en la acción exterior de la Unión Europea con otras regiones

La adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986 amplió definitivamente la agenda de la política exterior europea hacia nuevos escenarios y reforzó otros ya existentes. Si bien España durante la dictadura franquista no se había destacado por tener una agenda de política exterior ni muy activa ni muy amplia (a pesar de algunas excepciones como la cooperación militar con los Estados Unidos, la colaboración con las antiguas colonias americanas y el mundo árabe así como las relaciones comerciales con los principales países europeos), la consolidación de la democracia y, por ende, la adhesión a las principales instituciones europeas significó también la normalización de la política exterior española. El Mediterráneo y América Latina se convirtieron en la agenda prioritaria de la España democrática y en los objetivos españoles que incorporar en la agenda europea.

José Ignacio Torreblanca sintetiza el cambio que la adhesión a la CE/UE de España provocó en su agenda de política exterior de la siguiente forma:

“Es indudable hoy que la participación de España en la Unión Europea ha permitido multilateralizar relaciones que de otra forma corrían el riesgo de enquistarse bilateralmente (las relaciones con Marruecos) o quedar en mera retórica por falta de recursos (América Latina). A pesar de las diferencias abismales entre los fines de la política exterior española en el norte de África (con una dimensión marcada de seguridad) y de América Latina (con una dimensión marcada de prestigio), en ambos casos España ha intentado poner a la Unión Europea (y sobre todo a los recursos económicos de ésta) al servicio de sus propias necesidades de política exterior y, a la vez, convertirse ella misma en intérprete y portavoz de los intereses de la Unión Europea en esta región” (2001: 484).

España ha conseguido incorporar en la agenda de la política exterior europea dos nuevas dimensiones, la mediterránea y la latinoamericana, a pesar de que la respuesta por parte del resto de

estados miembros ha sido distinta. El gobierno español no ha querido sólo transferir dichas cuestiones a la agenda europea sino también liderar estas nuevas dimensiones de la UE, impulsar sus políticas y convertirse en uno de los principales interlocutores europeos en dichas regiones. En definitiva, se trata de lo que en las teorías de la integración europea denominan como ‘europeización vertical ascendente’ o *bottom-up*³⁶⁹.

Mientras que en el capítulo anterior hemos analizado la participación de España en la construcción, evolución y desarrollo de los instrumentos de la política exterior y de seguridad de la UE, en éste y el siguiente centraremos nuestra atención en el ejercicio, propiamente dicho, de la política exterior europea. Esto es, la evolución de las relaciones de la Unión Europea con algunas regiones y países terceros significativos tanto para la política exterior europea como sobre todo para la política exterior española. El objetivo es analizar el papel de España y su estrategia de alianzas intra-europeas en aquellos casos de la acción exterior de la Unión Europea en los que España tiene intereses definidos y agenda propia. Sin duda, el Mediterráneo y América Latina deben ser el foco de nuestros cuatro estudios de caso. En el presente capítulo examinaremos dos ejemplos concretos de la cooperación multilateral entre la Unión Europea y estas dos regiones: el Partenariado Euromediterráneo y las Cumbres UE-América Latina y el Caribe. En el siguiente capítulo nos centraremos en el estudio de dos ejemplos de cooperación bilateral de la UE con países terceros: Marruecos y Cuba. No se trata de profundizar en la política europea de España hacia el Mediterráneo y hacia América Latina³⁷⁰, sino de estudiar cómo las bases de la política exterior de la UE hacia dos regiones y dos estados terceros concretos se han visto influidas por las alianzas que España ha desarrollado con otros estados miembros.

Las relaciones de la Unión Europea con los países de la cuenca mediterránea (en el marco del Proceso de Barcelona) y con los países de América Latina y el Caribe (a través de la celebración de

³⁶⁹ Véase la figura 4 sobre los tres procesos de europeización reproducido en el capítulo tercero de la presente tesis doctoral.

³⁷⁰ Citamos sólo algunas de las monografías básicas de la política exterior española hacia el Mediterráneo y América Latina. Para el caso del Mediterráneo, véanse: Reín, 1999; Gillespie, 2000; el número 79-80 de la *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 2007. Y para el caso de América Latina, véanse: Roy y March, 1996; Martí Fluxá *et al.*, 2003; Malamud, 2005; y, del Arenal, 2009 y 2011.

las cumbres birregionales) son muy distintas. Las relaciones con los primeros se inscriben dentro de las relaciones de proximidad y, por tanto, la Unión Europea se preocupa por la estabilidad y seguridad de la región. En cambio, los intereses de la Unión Europea por América Latina son básicamente de carácter comercial (Mira, 2002: 2). Sin embargo, puede ser bien interesante analizar cómo España ha impulsado las relaciones de la UE con ambas regiones y los resultados que se han obtenido. Para poder analizar la influencia española, hemos tenido que escoger aquellos momentos de mayor liderazgo de España en la configuración de la política exterior europea hacia dichas regiones para estudiar si este liderazgo ha precisado o no de los apoyos de otros socios europeos. Constataremos que estos momentos de mayor liderazgo coinciden o bien con la incorporación inicial de dicha cuestión en la agenda europea o bien cuando España ejerce de anfitriona de una cumbre ministerial o de jefes de Estado y de gobierno de la UE y la región en cuestión.

De igual modo que en los anteriores capítulos, en cada estudio de caso se dedicará un subapartado a sintetizar la posición española en el marco europeo (contexto, actores y agenda). Asimismo, un segundo subapartado señalará qué alianzas ha buscado el gobierno español, cuáles han sido los motivos de la alianza y si realmente han sido eficaces en la influencia sobre la acción exterior de la UE (instrumentos y resultados). Finalmente, unas conclusiones preliminares cerrarán el presente capítulo analizando las diferencias entre los dos estudios de caso en cuanto a cómo el bilateralismo incide en el éxito o no de España de incorporar la región en la agenda europea.

6.1.- Mediterráneo -- Proceso de Barcelona: Conferencia Euromediterránea de 1995 y Cumbre Euromediterránea de 2005

La huella española en el Partenariado Euromediterráneo, también conocido como Proceso de Barcelona, es innegable. La relación entre la Unión Europea, junto con sus estados miembros, y los países del sur del Mediterráneo³⁷¹ ha vivido momentos de cooperación muy intensos en los que

³⁷¹ Los países del sur del Mediterráneo que participan en el Proceso de Barcelona desde su fundación son Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Nacional Palestina, Jordania, Siria, Líbano y Turquía.

España ha jugado cierto liderazgo dentro de la Unión Europea. Es un hecho constatable que existe un *lobby* mediterráneo dentro de la Unión Europea, en el que Francia, Italia y España son sus principales actores³⁷². Sin embargo, España no sólo ha requerido del apoyo e iniciativa de los socios mediterráneos europeos, sino también ha sido necesaria la implicación de otros actores europeos (resto de estados miembros, Comisión Europea) en este proceso de cooperación entre los países del sur y los del norte del Mediterráneo.

En este apartado, analizaremos dos momentos cruciales de la evolución del Partenariado Euromediterráneo: el lanzamiento del Partenariado (Conferencia Euromediterránea ministerial, 27 y 28 de noviembre de 1995) y la Cumbre Euromediterránea de jefes de Estado y de gobierno en ocasión de la conmemoración del décimo aniversario (27 y 28 de noviembre de 2005). Ambas reuniones se celebraron en Barcelona a iniciativa de España y tras un largo período de negociaciones intra-europeas y con los países mediterráneos para llegar al día de la cumbre con acuerdos remarcables y consensuados.

6.1.1.- Antecedentes

Llegar a la primera línea de decisión de la política mediterránea de la Unión Europea no fue un camino fácil para España. Desde el momento de su adhesión hasta 1995, el gobierno español tuvo que conocer los procedimientos europeos, adaptar su discurso y empezar a liderar algunas propuestas de cooperación que pueden ser consideradas como antecedentes del Proceso de

Chipre y Malta participaban en dicho Proceso como socios mediterráneos hasta la fecha de su adhesión, momento en el que han pasado a engrosar la lista de socios de la UE. Por tanto, en la Conferencia de 1995 se hablaba de 12 socios mediterráneos no-miembros mientras que en la Cumbre de 2005 sumaban sólo 10. Finalmente, debemos mencionar que Mauritania y Albania entraron a formar parte del Partenariado Euromediterráneo como miembros de pleno derecho en la Conferencia Euromediterránea de Lisboa celebrada en noviembre de 2007. Hasta este momento, Mauritania había gozado del estatus de estado observador.

³⁷² El *lobby* mediterráneo se ha ido ampliando. Malta, Chipre y Eslovenia en 2004 y Bulgaria y Rumania en 2007 se sumaron al *lobby* mediterráneo formado por Francia, Italia, Grecia, Portugal y España. Este grupo se reúne de manera informal para debatir y consensuar posiciones sobre temas de interés común. A título de ejemplo, mencionamos la reunión de ministros de asuntos exteriores que celebraron en Koper (Eslovenia) en julio de 2007 en la que trataron las cuestiones del proceso de paz en Oriente Próximo, la inmigración, la política europea de vecindad y la propuesta francesa de la Unión Mediterránea. En dicha reunión, los ministros de asuntos exteriores firmaron una carta publicada en varios periódicos europeos y dirigida a Tony Blair, recién nombrado enviado especial para Oriente Próximo, en la que le instaban a abandonar la hoja de ruta para Oriente Próximo y trabajar en la resolución sin condiciones previas y a través de la celebración de una conferencia internacional. Véase: “Carta abierta a Tony Blair”, *El País*, 10 de julio de 2007.

Barcelona. Así, durante sus primeros años como estado miembro, España dedicó grandes esfuerzos a adaptar su tradicional política árabe a la política mediterránea de las entonces Comunidades Europeas (Tovias, 1999: 221)³⁷³. Esta adaptación supuso que la nueva política mediterránea de España pusiera el acento en la región del Magreb. Tras la caída del muro de Berlín y en plena guerra del Golfo, los cambios en el panorama europeo y el interés creciente por los países del este de Europa incidieron en una mayor “mediterraneización del discurso internacional de la diplomacia española” (Barbé, 1992: 69). Esto es, el síndrome de periferización que España ya sufría y auguraba sufrir más en un futuro próximo fue uno de los detonantes para que ampliara su interés a todo el Mediterráneo y empezara a defender más activamente sus propios intereses mediterráneos en la construcción de la política europea hacia la región.

Los primeros años de la década de los noventa se caracterizaron por una gran “proliferación de foros, encuentros y negociaciones” para definir y aumentar la cooperación en la región del Mediterráneo (Barbé, 1996c: 25). Muchas de estas propuestas no llegaron a ver la luz. Sin embargo, el papel activo de España nos obliga a revisar someramente algunas de ellas. La primera iniciativa a destacar es la propuesta de creación de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) ya que se trata de una iniciativa española que consiguió principalmente el apoyo de Italia, pero también de Portugal y Francia. Lanzada por el ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en la conferencia *Open Skies* en Ottawa el 12 de febrero de 1990³⁷⁴, la propuesta de CSCM estaba inspirada en la metodología de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa para actuar en los campos de la seguridad, la cooperación y la dimensión humana en toda la cuenca mediterránea. La propuesta recibió rápidamente el apoyo de Italia, convirtiéndose así en una iniciativa hispano-italiana que fue presentada oficialmente en una reunión de la CSCE sobre los ecosistemas en el Mediterráneo celebrada en Palma de Mallorca el 24 de

³⁷³ A pesar del escaso papel de España en la formación de la política mediterránea europea entre 1986 y 1989, debemos destacar que ya estuvo trabajando, junto con Francia e Italia, en la introducción de cuestiones relativas al Magreb en la agenda de la Cooperación Política Europea. Por un lado, en octubre de 1987 se aprobó la primera declaración sobre el Magreb de la CPE. Y por el otro, España, Francia e Italia se esforzaron para crear un grupo *ad hoc* dentro de la CPE dedicado al Magreb (Marquina, 1999: 237).

³⁷⁴ “Cronología de la CSCM 1990-1991”, Ministerio de asuntos exteriores, Secretaría general de política exterior.

septiembre de 1990³⁷⁵. Ya en 1991, Francia y Portugal se sumaron a la iniciativa firmando un documento conjunto que fue conocido, coloquialmente, como el ‘documento de los cuatro’³⁷⁶ (Núñez, 2001: 137). A pesar de este apoyo por parte de los estados europeos mediterráneos, el fracaso del proyecto se debió al rechazo de Estados Unidos (y, por tanto, también a la consiguiente falta de apoyo de Alemania, el Reino Unido y Holanda) así como al poco interés mostrado por Francia que, como veremos, prefería iniciativas más restringidas. Así, el proyecto quedó definitivamente abandonado en el momento en que se ponía en marcha la conferencia de Madrid sobre Oriente Medio a finales de octubre de 1991.

En segundo lugar, España, junto con Francia y Portugal, influyó en el proyecto del partenariado euromagrebí, una propuesta europea que preveía la creación de una zona de libre comercio entre la UE y los países del Magreb a partir del año 2000 (Feliu y Salomón, 2000: 197). De este modo, España quería convertir las relaciones con el Magreb en una verdadera prioridad para la Unión Europea. El Consejo Europeo de Lisboa (27 de junio de 1992) dio su apoyo a un informe de la Comisión Europea que proponía el lanzamiento de un partenariado euromagrebí basado en el diálogo político, la cooperación económica, técnica y cultural así como el comercio y la cooperación financiera³⁷⁷. Este proyecto tampoco llegó a buen puerto debido a las sanciones europeas contra Libia y la guerra civil en Argelia.

³⁷⁵ Meses antes, el ministro Fernández Ordóñez había mandado una carta al ministro italiano de asuntos exteriores, con copia a los demás ministros de los Doce, en la que proponía oficialmente la necesidad de crear la CSCM. Según sus propias palabras escritas, “la CSCM deberá consistir en recibir compensaciones en materia de previsibilidad de comportamiento y de estabilidad a cambio de proporcionar estímulos económicos”. Véase: “Carta de Francisco Fernández Ordóñez, ministro de asuntos exteriores, a Gianni de Michelis, ministro de asuntos exteriores de Italia”, Madrid, 12 de septiembre de 1990.

³⁷⁶ En este documento conjunto se define a la CSCM como “un instrumento para crear y gestionar intereses comunes en los campos de la seguridad, la cooperación y la dimensión humana, mediante la generación de incentivos que estimulen la mejoría de las relaciones entre los países de la región mediterránea”. Véase: “Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo”, Documento conjunto de España, Francia, Italia y Portugal presentado en la reunión de ministros de la Comunidad Europea, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 4 de marzo de 1991.

³⁷⁷ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento, “The Future of Relations between the Community and the Maghreb”, SEC (92) 401 Final, Bruselas, 30 de abril de 1992.

Finalmente, debemos hacer mención a algunas de las propuestas de otros países mediterráneos. Por un lado, la iniciativa 5+5 (al principio conocida como 4+5)³⁷⁸, que contaba con el sello de Francia, y que centraba su atención en la cooperación en el Mediterráneo Occidental. Después de una primera reunión en Roma en marzo de 1990, en la reunión de Argel (octubre de 1991) se concretaron sus objetivos: preservar la seguridad y la estabilidad regional, promover el desarrollo económico y social y construir relaciones de buena vecindad³⁷⁹. Por el otro, Egipto propuso la creación del Foro Mediterráneo (oficialmente, Foro para el Diálogo y la Cooperación en el Mediterráneo), una iniciativa de ámbito cultural y diálogo social que integraría a un núcleo duro de países mediterráneos³⁸⁰. Esta iniciativa también recibió el apoyo francés evidenciando, así, sus preferencias por las propuestas de alcance restringido.

En suma, los antecedentes del Partenariado Euromediterráneo ya evidenciaban la necesidad de aunar los esfuerzos de todos los países mediterráneos de la Unión Europea para conseguir que cualquier iniciativa progresara. De hecho, algunas de las ideas planteadas en estas iniciativas sirvieron para la gestación del Proceso de Barcelona.

6.1.2.- Formación de la posición española

Una vez presentados los antecedentes del Partenariado Euromediterráneo, debemos empezar el análisis de la posición española en la configuración de la política mediterránea de la Unión Europea a partir de 1995 identificando aquellos factores del *contexto* internacional, europeo y español que pueden haber incidido en ella. A nivel internacional, globalización y regionalización son dos caras de la misma moneda. En un mundo cada vez más globalizado, los estados veían ya a principios de los noventa la necesidad de una mayor cooperación con sus vecinos para establecer marcos de diálogo político, cultural y social y para fortalecer las relaciones económicas y, en este sentido, el

³⁷⁸ Los cinco países del Norte eran Portugal, Francia, Italia, España y Malta que se incorporó un año más tarde, mientras que los cinco del Sur eran Mauritania, Marruecos, Libia, Argelia y Túnez.

³⁷⁹ “Déclaration Ministérielle d’Alger, Deuxième Réunion des Ministres des Affaires Étrangères des Pays de la Méditerranée Occidentale”, Alger, 26 y 27 de octubre de 1991.

³⁸⁰ Los países participantes eran Argelia, Egipto, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marruecos, Portugal, España, Túnez y Turquía. Se creó en Alejandría en julio de 1994 a iniciativa de Egipto (que no participaba en otros foros como el grupo 5+5). Uno de los objetivos de dicha iniciativa era la creación de un mecanismo de cooperación política mediterránea.

marco euromediterráneo fue uno de los frutos de estos procesos de regionalización. Sin duda, el aparente proceso de resolución del conflicto árabe-israelí (conferencia de paz en Oriente Próximo en Madrid en octubre de 1991; acuerdos de Oslo de septiembre de 1993) facilitó el inicio de la cooperación multilateral en 1995 que se enmarcó en los ámbitos del diálogo político y la seguridad, el desarrollo socioeconómico de la región y el acercamiento entre culturas y pueblos. Diez años más tarde, a estos grandes marcos de cooperación se le sumaron otras cuestiones que ya estaban presentes en la agenda euromediterránea como la cuestión del terrorismo internacional o la inmigración pero que la evolución de la región los elevó a los primeros puestos de las prioridades euromediterráneas.

Respecto al contexto europeo, las perspectivas de ampliación de la Unión Europea hacia el Este de Europa hicieron más evidente la necesidad de construir y reforzar un marco propio de cooperación euromediterránea, lo que acabó llamándose Proceso de Barcelona. Si en 1995 la ampliación era sólo un horizonte a tener en cuenta, en 2005 era ya una realidad (UE-25/27). Como afirman Eduard Soler i Lecha y Rina Weltner-Puig, entre otros, la nueva mirada al este de la Unión Europea despertó “en los países mediterráneos de ambas orillas el temor a una probable desviación de la atención y recursos hacia el norte y este de Europa” (2002: 55). Por este motivo, España junto con otros socios europeos mediterráneos impulsaron la opción de un enfoque global de la cooperación euromediterránea (basada no sólo en intereses comerciales, sino también sociales, culturales, migratorios, energéticos y de seguridad entendida como concepto amplio). En 2005, el ‘temor al este’ se había convertido en temor a la dilución del Partenariado dentro del marco más amplio de la política europea de vecindad. De nuevo, España con otros socios mediterráneos impulsaron el relanzamiento del Proceso de Barcelona con una cumbre al más alto nivel, inédita hasta ese momento para las relaciones euromediterráneas.

Finalmente, el contexto doméstico resulta ser bien diferente si comparamos la situación de 1995 con la de diez años más tarde. Para el gobierno de Felipe González, 1995 se convirtió en un ‘annus horribilis’ a pesar de los éxitos conseguidos en el ejercicio de la presidencia semestral de la Unión, entre ellos, el lanzamiento del Proceso de Barcelona. La debilidad interna del gobierno, los casos de

corrupción abiertos y la amenaza de elecciones anticipadas mancharon el fin de etapa del gobierno socialista. En cambio, José Luis Rodríguez Zapatero se encontraba en 2005 en su segundo año de mandato y la Cumbre Euromediterránea se convirtió en el primer gran acontecimiento internacional que el gobierno llevaba a cabo. De hecho, la celebración de esta cumbre había sido un compromiso electoral del PSOE para las elecciones generales de marzo de 2004. Por tanto, el inicio de etapa del nuevo gobierno socialista venía marcado por el interés euromediterráneo.

La segunda variable que explica la formación de la posición española es el rol de los *actores* (presidente, ministerios, parlamento). Del análisis de los actores y de las funciones que cada uno asume en la cooperación euromediterránea, podemos extraer una primera conclusión sobre la división de tareas entre el presidente del gobierno y el ministerio de asuntos exteriores. Ha sido función de la presidencia del gobierno mantener las relaciones con los estados miembros e instituciones de la UE para impulsar la prioridad mediterránea en la agenda europea, mientras que las relaciones más continuadas con los países del sur del Mediterráneo han quedado principalmente en manos del ministerio de exteriores. Como ya hemos visto en páginas anteriores, la política europea de España se hace directamente desde la jefatura del gobierno dejando al ministerio la función de coordinación con los otros ministerios. Así, como veremos en el siguiente apartado, Felipe González fue el máximo responsable de conseguir el apoyo de Alemania para equilibrar la reasignación de recursos de la UE entre el este de Europa y el Mediterráneo o José Luis Rodríguez Zapatero consiguió los apoyos de Francia y Alemania en la reunión tripartita de Madrid (septiembre de 2004) para celebrar la Conferencia Euromediterránea en 2005³⁸¹. En cambio, tanto Javier Solana en 1995 como Miguel Ángel Moratinos en 2005 dedicaron grandes esfuerzos para conseguir la participación de los socios del sur del Mediterráneo a través de diversas rondas de visitas. En las relaciones con los vecinos de la ribera sur no podemos dejar de mencionar el papel del Rey Juan Carlos I que, con sus llamadas telefónicas, también trabajó para que las cumbres fueran un éxito de participación (Gillespie, 2006: 272).

³⁸¹ “Zapatero, Chirac y Schröder acuerdan estrechar su cooperación para impulsar la UE”, *El País*, 14 de septiembre de 2004.

En lo que concierne al nivel ministerial, la premisa básica a tener en cuenta es que el partido en el gobierno en 1995 y 2005 era el mismo, el PSOE, aunque entre ambas fechas hubo dos legislaturas de gobierno popular. Sin querer ser tan tajantes como Jesús Núñez cuando afirma que con los gobiernos de José María Aznar se vivió un período de hibernación del liderazgo español de la política mediterránea de la UE³⁸² (2001: 140), sí que debe subrayarse que los encuentros euromediterráneos de mayor impacto hayan tenido lugar bajo gobierno socialista. De hecho, existe cierta “continuidad de personas” entre el equipo que lideró la política mediterránea de España en 1995 y el equipo de 2005³⁸³. Es más, se puede llegar a apuntar que este equipo tenía un “fuerte sentimiento de pertenencia [*ownership*] del Partenariado” (Barbé y Soler i Lecha, 2005: 91). En lo que a la coordinación interministerial se refiere, es preciso hacer mención especial a las relaciones con el ministerio de agricultura y con el de defensa. Por un lado, las discrepancias entre exteriores y agricultura de 1995 ya no se volvieron a repetir en 2005. Durante el primer lustro de los noventa, los intereses españoles hacia el Magreb se centraban más en la ayuda al desarrollo que en el comercio (Gillespie, 1997: 40). Las propuestas de la Comisión Europea ya iban, por el contrario, en la dirección de abrir un área de libre comercio en la región. Progresivamente, el ministerio de exteriores fue asumiendo dicha propuesta como suya mientras que el ministerio de agricultura continuaba oponiéndose. Posteriormente, las discrepancias entre ministerios prácticamente desaparecieron y prueba de ello es la inclusión de la progresiva liberalización del comercio en la agricultura y la pesca ya en el plan de acción de Valencia de 2002 sin debate interno. Por el otro lado, las relaciones entre los ministerios de exteriores y defensa han sido más bien fluidas en lo que a la cooperación euromediterránea se refiere, en parte gracias, según Richard Gillespie, a “la práctica

³⁸² Sin embargo, no podemos dejar de mencionar el papel del gobierno del PP en la celebración de la Conferencia Euromediterránea de Valencia los días 22 y 23 de abril de 2002. A pesar del clima de conflictividad que se vivía en Oriente Medio, consiguió aprobarse un plan de acción consensuado por todos los socios euromediterráneos que participaron en el encuentro (Soler i Lecha y Weltner-Puig, 2002: 62).

³⁸³ Algunos miembros del equipo que organizó la Conferencia de Barcelona de 1995 volvieron a ser relevantes en 2005. Éste es el caso de Miguel Ángel Moratinos que en 1995 era el director general para África y Medio Oriente y en 2005 era el ministro de asuntos exteriores y de cooperación. Alberto Navarro era el jefe de gabinete del ministro de asuntos exteriores, Javier Solana, en 1995 y en 2005 ejercía el cargo de secretario de estado para la Unión Europea. Asimismo, Juan Prat en 2005 ejercía el cargo de embajador especial para el Mediterráneo mientras que en 1995 había trabajado en la Comisión Europea en el lanzamiento del Partenariado Euromediterráneo. Finalmente, también debemos hacer mención de Manuel Marín, que en 1995 era el comisario europeo responsable de las relaciones con los países mediterráneos y en la legislatura 2004-2008 era el presidente del Congreso de los Diputados (Barbé y Soler i Lecha, 2005: 91).

de trasladar algunos diplomáticos de exteriores al gabinete del ministro de defensa”. Es más, gran parte de los funcionarios de defensa “están resignados a jugar un rol marginal dentro del contexto del Partenariado Euromediterráneo y se han centrado más en el desarrollo de la política de seguridad y de defensa de la UE” (2001: 30).

Los debates en el seno de las Cortes Generales no han sido muy intensos en lo que concierne a la política mediterránea de España y su impulso en la agenda europea, en parte debido a los consensos existentes. En 1995, el liderazgo español en el nacimiento del Proceso de Barcelona fue considerado como una política de Estado³⁸⁴ y el debate parlamentario para hacer balance de sus logros quedó enmarcado en los debates generales sobre los resultados de la presidencia española de la UE, aunque realmente fue muy limitado debido a la proximidad de las elecciones generales en marzo del año siguiente. La única crítica a la gestión del gobierno en la preparación de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona se centró en las difíciles negociaciones euro-marroquíes a la hora de acordar el acuerdo de asociación que guiaría las relaciones en los próximos años. El conflicto pesquero entre España y Marruecos y las concesiones agrícolas del acuerdo fueron objeto de crítica por parte del Partido Popular. Por tanto, un tema de la agenda bilateral se coló en los debates sobre la cooperación multilateral³⁸⁵. En cambio, en 2005, la intensidad de los debates fue muy distinta. A pesar de que el liderazgo español en la política mediterránea de la UE no era cuestionada, el debate parlamentario discurrió sobre el nivel de los mandatarios que participaron en la Conferencia y la poca capacidad de convocatoria del gobierno español. Días antes de la cumbre, la comisión de asuntos exteriores aprobó por unanimidad una proposición no de ley presentada por el grupo

³⁸⁴ El impulso del Mediterráneo, América Latina y la nueva agenda transatlántica era considerada como una política de Estado por el primer partido en la oposición. En este sentido, José María Aznar en uno de sus últimos discursos en la oposición hacía balance de la presidencia española de la Unión de la siguiente manera: “Bajo la presidencia española, la Unión Europea ha alcanzado tres grandes objetivos que constituyen el punto de partida para articular al menos una efectiva política exterior y de seguridad común: sentar las bases en la Conferencia de Barcelona de una verdadera política mediterránea, perfilar la dimensión iberoamericana en la proyección exterior de la Unión a través, especialmente, del acuerdo marco interregional con Mercosur y los que le puedan seguir y fortalecer y ampliar el marco de la relación transatlántica mediante la nueva agenda transatlántica y el plan de acción conjunto con los Estados Unidos (...) Debemos felicitarlos de que se haya puesto en marcha un proceso en tres dimensiones en el que se funden el interés nacional español y el interés europeo.” Véase: “Comparecencia del gobierno ante el pleno de la cámara, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado en Madrid los días 15 y 16 de diciembre”, Sesión plenaria n° 191, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, V Legislatura, n° 193, 20 de diciembre de 1995, p. 10238.

³⁸⁵ Desarrollaremos esta cuestión en el siguiente capítulo dedicado al papel de España y sus alianzas intra-europeas en las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos.

socialista y enmendada por el grupo popular, Convergència i Unió y Esquerra Republicana de Catalunya que definía los temas que el parlamento español priorizaba para la cumbre³⁸⁶. Con una visión constructiva, todos los diputados aportaron sus sugerencias al texto presentado por los socialistas dando un mayor peso a las cuestiones sobre la inmigración, la lucha contra el terrorismo, la propuesta de creación de una secretaría permanente o el reforzamiento de la dimensión interparlamentaria. En suma, como veremos, los partidos políticos, tanto del gobierno como de la oposición, han fijado más su atención en la cuestión del nivel de los participantes que en la agenda propiamente dicha de la reunión euromediterránea. Es decir, el debate parlamentario que esta cuestión ha generado se ha centrado más en el quién que en el qué de la cooperación euromediterránea³⁸⁷.

Finalmente, y aunque no sean actores domésticos, debemos destacar el papel que tuvieron los comisarios españoles, Abel Matutes y Manuel Marín, en el lanzamiento del Proceso de Barcelona (Jordán, 2007: 402). A pesar de que formalmente, los comisarios no trabajan para los intereses de sus países, su *expertise* en el Mediterráneo les llevó a responsabilizarse de esta cartera, primero Matutes (1989-1993) y luego Marín (1993-1999)³⁸⁸. En este sentido, Abel Matutes impulsó la política mediterránea renovada que pretendía aumentar la ayuda comunitaria a la región, aunque

³⁸⁶ “Proposición no de ley sobre el impulso político y social de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, presentado por el grupo parlamentario socialista del Congreso”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 24, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 424, 23 de noviembre de 2005, pp. 16-22.

³⁸⁷ Cabe destacar la dureza de los debates entre el secretario de estado, Bernardino León, y el diputado popular, Francesc Ricomá de Castellarnau, en la comisión de asuntos exteriores. Ricomá de Castellarnau afirmó que “el gobierno no estuvo acertado durante la cumbre en los dos días de su duración. Quedó patentes su falta de objetivos, la superficialidad de su discurso, en definitiva, quedó patente la inexistencia de una política exterior seria y coherente de España”. León le contestó que se habían logrado todos los objetivos que se habían planteado: relanzar el proceso mediante la celebración de una cumbre de jefes de Estado y de gobierno, consensuar documentos de mayor calado y contenido, incorporar el capítulo de migraciones y aprobar un código de conducta. Véase “Comparecencia del señor secretario de estado de asuntos exteriores y para Iberoamérica (León Gross) para informar sobre el proceso de Barcelona y la Cumbre Euromediterránea”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 26, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 458, 21 de diciembre de 2005.

³⁸⁸ Abel Matutes fue comisario europeo desde el momento de adhesión de España a las Comunidades Europeas hasta 1994, momento en el que fue relevado por Marcelino Oreja. En la primera Comisión Delors fue el responsable de crédito, inversiones, instrumentos financieros y política de PYMES (1986-1989) mientras que en la segunda Comisión Delors se ocupó de la cartera de política mediterránea y América Latina y a partir de 1993 la de transportes y energía. Por su parte, Manuel Marín representó a España en la Comisión Europea desde 1986 hasta 1999. En la primera etapa de la Comisión Delors era comisario de asuntos sociales y trabajo y educación y formación; en la segunda Comisión Delors fue el responsable de cooperación y desarrollo; y, finalmente, en la etapa de la Comisión Santer fue el responsable de la cartera de relaciones exteriores (Mediterráneo, América Latina y Oriente Medio).

rápidamente la propuesta fue considerada inadecuada (Gillespie, 1996: 210) y posteriormente Manuel Marín trabajó para elevar las relaciones entre la UE y los países del sur del Mediterráneo a nivel de asociación o partenariado³⁸⁹.

Antes de entrar en la cuestión de las alianzas intra-europeas, debemos prestar atención a la cuestión de la *agenda* para completar el análisis de la formación de la posición española. Una premisa previa para el análisis de esta cuestión es la distinción entre la agenda o prioridades españolas y la agenda de la cooperación euromediterránea. Es decir, en los párrafos siguientes no pretendemos analizar tanto los avances del Proceso de Barcelona como las prioridades del gobierno español en cada momento. Así, podemos identificar tres cuestiones distintas que se repiten en 1995 y en 2005: el dónde, (lugar de celebración), el quién (participación de los países mediterráneos) y el qué (temas prioritarios).

Barcelona, la ciudad elegida para la celebración de la primera Conferencia Euromediterránea en 1995, se ha convertido (en parte a causa de la insistencia española) en el símbolo del Partenariado Euromediterráneo. La voluntad de liderazgo de España en la cooperación euromediterránea fue el factor determinante para que el gobierno español propusiera a la Unión Europea ser el anfitrión de la primera Conferencia Euromediterránea, aprovechando, así, el ejercicio de la presidencia semestral de la UE. No obstante, la elección de la ciudad de Barcelona fue una decisión más vinculada a la política interna que a la política euromediterránea. Concretamente se trató de una concesión del gobierno de Felipe González al gobierno autonómico catalán por el apoyo recibido en las Cortes de *Convergència i Unió* (Barbé, 1996c: 29). Para España, ser el anfitrión significaba poder liderar desde la primera línea el nacimiento del Partenariado Euromediterráneo. Por el contrario, el contexto de 2005 (UE a 25 y política europea de vecindad) dificultaba, en parte, la renovada voluntad del recién elegido gobierno socialista de dar un nuevo impulso al Proceso de Barcelona. El gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero defendía la necesidad de relanzar el Proceso de Barcelona con la celebración de una cumbre de jefes de Estado y de gobierno euromediterráneos en Barcelona que

³⁸⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, “Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership”, COM (94) 427 final, Bruselas, 19 de abril de 1994.

conmemorara su décimo aniversario. De este modo, por primera vez, la cooperación euromediterránea se definiría desde el más alto nivel. En este sentido, los diplomáticos españoles tuvieron que persuadir a sus homónimos europeos y mediterráneos para que apoyaran la propuesta española, y, sobre todo, a sus colegas británicos ya que este país ocuparía la presidencia en el momento en que se quería celebrar la cumbre de Barcelona. Estos esfuerzos dieron sus frutos en la reunión ministerial euromediterránea de La Haya de 2004 en la que se aprobó la celebración de la cumbre, y dónde además, se declaró 2005 como el ‘año del Mediterráneo’³⁹⁰.

Conseguir la máxima representación ha sido uno de los principales objetivos del anfitrión de las sucesivas conferencias euromediterráneas. En este sentido, en 1995 España dedicó grandes esfuerzos a vincular todos los países invitados no sólo mediante su participación en la conferencia euromediterránea si no también en la continuidad del proceso. En palabras del entonces ministro Javier Solana, el principal objetivo del gobierno era que “Barcelona y España signifiquen la apertura de un nuevo proceso, y no sea el acontecimiento singular de que una vez se reunieron los del Mediterráneo con la Unión Europea, sino que se abra un proceso de relación que se mantenga de manera permanente”³⁹¹. A pesar de las reticencias de Siria y Líbano a participar como protesta por la evolución del Proceso de Paz en Oriente Medio, la conferencia de Barcelona consiguió la presencia de los quince estados miembros de la UE y de los doce países mediterráneos. En 2005, los gobiernos británico y español se dividieron las tareas preparatorias de la cumbre. “Mientras que los diplomáticos británicos jugaron un papel central en la producción de borradores que resolvieran los desacuerdos básicos, los líderes españoles invirtieron sus energías y esfuerzos en asegurar la máxima participación” (Gillespie, 2006: 273). De nuevo, el gobierno español hacía del quién su prioridad, aunque las dificultades de reunir a los máximos representantes eran más elevadas. Las expectativas creadas generaron una sensación de fracaso entre muchos (prensa, *think tanks*, partidos

³⁹⁰ “Presidency Conclusions for the Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs”, La Haya, 29-30 de noviembre de 2004.

³⁹¹ “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores, Javier Solana Madariaga, para informar sobre los trabajos de la Unión Europea en la perspectiva de 1995, a petición propia”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 20, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, V Legislatura, nº 66, 2 de marzo de 1995, p. 1387.

en la oposición) al constatar que algunos de los países del sur no estarían representados al más alto nivel³⁹², situación que contrastaba con la presencia de la inmensa mayoría de los líderes de la UE³⁹³.

En lo que respecta al qué, para el gobierno español ya es un éxito que los socios europeos fijen su mirada y sus prioridades en el Mediterráneo. Por tanto, para España la inclusión de la región en la agenda europea (el nacimiento del Proceso de Barcelona en 1995 y su reimpulso diez años después) era un objetivo en sí mismo. Sin embargo, en 1995 desde el gobierno español se consideraba necesario que el Partenariado Euromediterráneo naciera con suficiente apoyo financiero. En este sentido, durante los Consejos Europeos previos a la conferencia euromediterránea se consiguió aprobar el paquete financiero que acompañaría al lanzamiento del Proceso de Barcelona y, de este modo, equilibrar el reparto de recursos para el este de Europa y para los países del Mediterráneo. El papel de España en este logro fue fundamental. Felipe González consiguió el apoyo de Helmut Kohl para que la UE asumiera el Mediterráneo como una zona de importancia estratégica (Consejo Europeo de Essen, junio de 1994) y, más importante aún, para que la distribución de recursos acordada fuera suficientemente generosa (Consejo Europeo de Cannes, junio de 1995). El resultado final, un cambio en la ratio de 1: 5 a 3.5: 5 para el siguiente período, puede considerarse como un éxito de los europeos mediterráneos, especialmente de caras a la decisión de reforzar la organización de la Conferencia Euromediterránea durante la presidencia española (Barbé, 1996c: 32). Se trataba de una cuestión de reparto meramente económico entre el este de Europa (prioridad para muchos de los países de la UE como Holanda y el Reino Unido, además de Alemania³⁹⁴) y el Mediterráneo.

³⁹² A título de ejemplo, destacamos algunos de los casos en los que se esperaba el jefe de Estado o de gobierno y finalmente asistió a la cumbre otro representante de más bajo nivel. Israel estuvo representado por el vice-primer ministro Ehud Olmert cuando se esperaba la participación del primer ministro Ariel Sharon; Marruecos no estuvo representado por su Rey, Mohammed VI, sino por su primer ministro; o, los casos de Siria, Túnez y Argelia en los que el respectivo ministro de asuntos exteriores fue el máximo representante cuando se esperaba la presencia de sus presidentes. No obstante, debemos destacar la presencia los máximos líderes de la Autoridad Nacional Palestina y Turquía.

³⁹³ A excepción de Suecia y Luxemburgo que mandaron sus respectivos ministros de asuntos exteriores.

³⁹⁴ Solana lo resumía de la siguiente forma: "Alemania está teniendo una posición de mayor freno no en cuanto a la filosofía pero sí en cuanto los recursos destinados para el Mediterráneo". Véase: "Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores (Solana Madariaga) para informar sobre el Consejo de asuntos generales de la Unión Europea del día 12 de junio y sobre la comunicación sobre la presidencia española del

Finalmente y muy brevemente, puede también considerarse una aportación española la división de la agenda euromediterránea en tres cestos temáticos, siguiendo el ejemplo de la CSCE (y de la fallida CSCM): un cesto sobre cuestiones políticas y de seguridad, un cesto sobre cuestiones económico-financieras que incluye aspectos económicos y otro sobre la dimensión social y humana. De este modo, España conseguía que las relaciones entre la UE y los países mediterráneos no se centraran sólo en el comercio y la ayuda a la cooperación sino que estuvieran basadas en un enfoque más amplio.

Las prioridades españolas para la Cumbre Euromediterránea de 2005 fueron resumidas en el *Documento español para la preparación del décimo aniversario del Proceso de Barcelona*. En éste se señalaba que “esta cumbre debe constituir el inicio de una nueva fase en las relaciones euromediterráneas con una declaración de Barcelona y un nuevo programa de acción”³⁹⁵. De nuevo, las relaciones euromediterráneas y su continuidad o relanzamiento se situaban en el objetivo mismo de la cumbre y de la agenda española. El gobierno español identificó aquellos ámbitos de la declaración de Barcelona de 1995 que debían ser actualizados ya fuere porque diez años antes la cooperación era inexistente (PESD), ya fuere porque era necesario prestarles mayor atención (lucha contra el terrorismo, migraciones).

En suma, España ha estado más preocupada por el quién que por el qué; ha tenido más interés en conseguir la máxima participación en aquellas reuniones en las que ejercía de anfitrión que en modelar la agenda de las conferencias (y cumbre) euromediterráneas. De hecho, el trabajo sobre el contenido de cada cesto es un trabajo de consenso con todos los países a partir de las propuestas de la troika de presidencias y, por consiguiente, el papel de España ha quedado más bien limitado a la gestión preparatoria de la reunión.

Consejo de la Unión Europea, a petición propia”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 23, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, V Legislatura, nº 80, 15 de junio de 1995, p. 1604

³⁹⁵ “Documento español para la preparación del décimo aniversario del Proceso de Barcelona”, 7 de enero de 2005.

6.1.3.- El juego de alianzas

Las relaciones intra-europeas que España ha desarrollado en torno a la cooperación euromediterránea pueden estructurarse en tres niveles: las relaciones con Francia como socio imprescindible; la cooperación con el resto de países europeos mediterráneos (básicamente Italia y Portugal); y, el papel, en algunos momentos crucial, de los otros estados grandes de la UE en el impulso al Proceso de Barcelona (Alemania y el Reino Unido). La cooperación franco-española para impulsar las relaciones entre la UE y los países del Mediterráneo se ha demostrado necesaria a lo largo de todo el proceso aunque no suficiente, sobre todo a partir de las últimas ampliaciones de la Unión. Es decir, en particular en el bando europeo, Francia y España han tenido que buscar el apoyo de otros aliados mediterráneos como Italia y Portugal pero también aliados del Sur del Mediterráneo como Marruecos.

En primer lugar, se examinará la evolución de la cooperación con *Francia*. La institucionalización de las relaciones bilaterales, primero en forma de seminarios ministeriales y después como cumbres al más alto nivel, propiciaron la fluidez en la cooperación bilateral para incorporar definitivamente el Mediterráneo como prioridad europea. En un seminario ministerial celebrado en Salamanca en 1992, los dos países decidieron impulsar conjuntamente el refuerzo de la política mediterránea de la UE. Además, durante los ya mencionados Consejos Europeos de 1994 y 1995, Francia y España, junto con Italia y Portugal, jugaron un papel de liderazgo para que las propuestas fueran aceptadas y aprobadas con la financiación suficiente (Gillespie, 1997: 39; 2000: 152). Es más, los dos países propusieron la creación de un fondo similar al programa PHARE para los países mediterráneos cuyo objetivo era mantener la proporcionalidad de las ayudas entre los países de la Europa Central y Oriental y los del Mediterráneo (el posteriormente conocido como programa MEDA)³⁹⁶. Las palabras del entonces ministro de asuntos exteriores demuestran esta cercanía de posturas con Francia:

³⁹⁶ *Bulletin de l'Agence Europe*, 30 de septiembre de 1994, p. 10. Citado en Barbé, 1996c: 30.

“En este momento se puede decir que la posición que España y Francia están tomando en la Conferencia Euromediterránea es una posición muy próxima, me atrevería a decir que casi en algunos puntos prácticamente idéntica, con pequeñas variaciones, con pequeños matices, y creo que es bueno para todos que sea así. Es bueno que haya un núcleo de países mediterráneos, habría que incluir a Italia también, que sigan siendo en cierta manera motores de estas iniciativas como lo fueron en el pasado”³⁹⁷.

La cooperación hispano-francesa para reforzar la distribución financiera en favor de los mediterráneos volvió a repetirse durante los trabajos preparatorios para la Cumbre Euromediterránea de 2005. En la XVIII cumbre hispano-francesa, que se celebró en París el 10 de noviembre de 2005, ambos países acordaron, a través de un *non-papier* franco-español, proponer a sus socios europeos que la UE adoptara los métodos de la política regional comunitaria para la puesta en marcha de los proyectos de cooperación euromediterránea³⁹⁸. De hecho, la propuesta era aún de carácter embrionario puesto que proponía desarrollar un programa piloto con algunos países elegidos para comprobar el éxito o no de la propuesta.

En segundo lugar, constatamos que, en múltiples ocasiones, España se ha apoyado en los otros estados mediterráneos europeos, *Portugal e Italia*, para conseguir presentar ante el resto de socios comunitarios propuestas más sólidas. En este sentido, los apoyos recibidos en 1995 y en 2005 fueron de intensidad muy distinta. Mientras que en el momento de lanzar el Proceso de Barcelona, la fortaleza franco-española podía ser suficiente dentro del marco de la UE a Quince, en una UE a Veinticinco fueron necesarias unas alianzas más amplias y diversas. Así, en 1995 el bilateralismo hispano-francés e hispano-italiano fue la estrategia más útil para impulsar el Mediterráneo como prioridad de la agenda europea, dejando a un lado a Portugal seguramente debido a su poca capacidad de influencia en esta UE-15. A pesar de que en 1995 no se celebraron cumbres bilaterales

³⁹⁷ “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores, Excmo. Sr. Don Javier Solana Madariaga para informar a petición del grupo popular, sobre los preparativos y proyecto de declaración final de la Conferencia del Mediterráneo”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 29, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, V Legislatura, nº 88, 10 de octubre de 1995, p. 1770.

³⁹⁸ “Non-papier franco-espagnol. Programme pilote pour une adaptation en faveur des pays de la Méditerranée du futur instrument de voisinage et de partenariat aux méthodes de la politique régionale de l’UE”.

entre España e Italia sí que aprovecharon una reunión de la ministra italiana de asuntos exteriores, Susanna Agnelli, con su homónimo español, Javier Solana, en Nápoles el 10 de mayo de 1995 para, entre otros temas, trabajar conjuntamente en el desarrollo de una estrategia europea global, basada en el diálogo y la cooperación, para el Mediterráneo³⁹⁹. Además, como consecuencia de la coordinación de Francia, España e Italia en la troika de presidencias semestrales, puesto que los tres países sucesivamente ejercieron la presidencia de la UE, acordaron, en noviembre de 1996, continuar con dicha coordinación para hacer el seguimiento de los avances del Proceso de Barcelona con la creación de un órgano permanente de consultas a nivel de ministros de asuntos exteriores⁴⁰⁰.

En 2004 el *lobby* mediterráneo se unió de nuevo para reactivar el Proceso de Barcelona, aunque en esta ocasión se prefirió la estrategia de los grupos informales, al que sí se sumó Portugal. En una reunión celebrada en Roma en octubre de 2004, los ministros de asuntos exteriores de Francia, Italia, Portugal y España firmaron una declaración conjunta que trasladaron a la presidencia semestral de la UE, en esos momentos en manos de los Países Bajos, y a la Comisión Europea⁴⁰¹ para reimpulsar el Partenariado Euromediterráneo. Bernardino León, secretario de estado para la política exterior, resumía, en un artículo publicado en la revista *Política Exterior*, los ejes de actuación acordados por los cuatro:

- “el reforzamiento de la cooperación en asuntos de justicia e interior;
- la necesidad de llevar a cabo una reflexión sobre cuestiones de agricultura, y en particular en lo que se refiere a la liberalización de los intercambios agrícolas;
- el inicio de estudios sobre las interconexiones en materia de infraestructuras entre el norte y el sur;

³⁹⁹ Solana, Javier y Agnelli, Susanna, “Una estrategia hispano-italiana: La UE y el Mediterráneo”, *El País*, 10 de mayo de 1995.

⁴⁰⁰ De hecho, la propuesta de este órgano nació en la cumbre bilateral franco-española de Marsella a la que invitaron a Italia a unirse (Hernando de Larramendi, 1997a: 38).

⁴⁰¹ “La UE estudia mejorar la ayuda al Magreb”, *El País*, 3 de octubre de 2004.

-
- el adelanto del análisis sobre la transformación de la FEMIP en un banco de desarrollo regional del Mediterráneo;
 - la reafirmación de la centralidad del espacio euromediterráneo dentro de la nueva política europea de vecindad;
 - la culminación de la arquitectura institucional del proceso, tratando de incluir a Libia en el mismo” (2005: 52).

No obstante, no sólo la cooperación necesaria para relanzar el Proceso de Barcelona y proyectos concretos euromediterráneos era intra-europea sino que también empezaron a observarse relaciones intra-euromediterráneas como la propuesta de Francia, España y Marruecos de incluir la cuestión de las migraciones en la agenda de la cumbre. Concretamente, proponían la creación de una red de cooperación policial y judicial en el espacio euromediterráneo (Wolff, 2007: 116). Como afirma Eduard Soler i Lecha, de hecho, “la idea inicial era hispano-marroquí a la cual finalmente Francia se sumó para persuadir al resto de avanzar en esta área e incluir la dimensión subsahariana mediante la celebración de una cumbre UE-África sobre esta cuestión durante el verano de 2006”⁴⁰² (2006b: 3).

Finalmente, nos queda el análisis del papel de los otros dos estados grandes de la Unión, *Alemania y el Reino Unido*, en el apoyo al liderazgo español del Partenariado Euromediterráneo. Estos casos no son comparables a los anteriores ya que se trata de países sin intereses en la zona y que jugaron un papel puntual que podría denominarse como de ‘facilitador’. Así, de forma simplificada y con motivaciones distintas por parte de cada uno, podemos considerar que en 1995 Alemania jugó dicho rol mientras que en 2005 quien lo ejerció fue el Reino Unido. En 1995, sin la cooperación alemana para cerrar un acuerdo que permitiera reequilibrar la distribución de recursos financieros entre el este de Europa y el Mediterráneo, el Partenariado no habría nacido con la misma fuerza.

⁴⁰² La Conferencia euro-africana sobre migración y desarrollo, celebrada en Rabat los días 10 y 11 de julio de 2006, tenía como objetivo establecer un diálogo sobre migraciones en el espacio euroafricano entre los países de origen, tránsito y destino. Concretamente, el plan de acción acordado preveía medidas para la promoción del desarrollo de los países de origen; instrumentos de reforzamiento de la cooperación de la gestión de la migración legal; la puesta en marcha de sistemas eficaces de readmisión de la inmigración ilegal; mecanismos de cooperación policial y judicial operativa y asistencia a las víctimas; así como, la optimización de los mecanismos de financiación existentes.

Las negociaciones de España con Alemania (o de González con Kohl) permitieron desbloquear la ampliación hacia el este amenazada de veto por España así como conseguir los apoyos de otros estados que, como Alemania, hubieran preferido centrar los esfuerzos europeos en el este de Europa y no tanto en el Mediterráneo. Sin duda, el cambio de posición de Alemania influyó en otros estados europeos para aceptar la dimensión mediterránea de la acción exterior de la UE. En 2005, ante la petición española de ser el país anfitrión de la Cumbre Euromediterránea que por primera vez reuniría a los jefes de Estado y de gobierno euromediterráneos, el Reino Unido, el país que ostentaría la presidencia semestral en aquellas fechas, cedió el protagonismo a los intereses de España, a cambio de que este último sufragara buena parte de los costes del acto⁴⁰³. Con todo, la cooperación hispano-británica fue bien significativa en el proceso de preparación de la cumbre y durante los dos días de reuniones para conseguir los máximos consensos posibles, tanto en la redacción del código de conducta en la lucha contra el terrorismo como del programa de trabajo quinquenal⁴⁰⁴.

Para concluir este apartado, debemos hacer una breve referencia a las huellas dejadas por España en los *resultados* de la conferencia de 1995 y la cumbre de 2005. No es voluntad de esta sección hacer hincapié en todos los acuerdos que contenían los distintos documentos que se firmaron en cada encuentro, si no sólo señalar aquellos avances euromediterráneos en los que el gobierno y la diplomacia españoles estuvieron trabajando.

Los principales objetivos de España en 1995 se circunscribían más en el acontecimiento en sí que en los acuerdos. Como hemos visto, España había centrado sus esfuerzos en conseguir la financiación necesaria, celebrar la conferencia con la participación de todos los países invitados y establecer cierta continuidad en este proceso una vez abierto. En la última comparecencia de Javier Solana como ministro de asuntos exteriores al Congreso de los Diputados, éste valoraba el éxito de la conferencia en base a dos razones. Por un lado, “haber logrado la adopción por unanimidad y sin

⁴⁰³ Información proporcionada por Eduard Soler i Lecha.

⁴⁰⁴ Un ejemplo de la cooperación entre ambos países en la configuración de la agenda de la Cumbre Euromediterránea es el artículo firmado por José Luis Rodríguez Zapatero y Tony Blair que apareció publicado en el periódico *El País* el mismo día de la clausura de la cumbre. Véase: Blair, Tony y Rodríguez Zapatero, José Luis, “Una cumbre para el futuro”, *El País*, 28 de noviembre de 2005.

reservas de una declaración ambiciosa y de un programa de trabajo también ambicioso que complementa esta declaración y que sienta las bases de las relaciones euromediterráneas en el horizonte del siglo XXI”. Esto es, acuerdos consensuados y continuidad en el futuro. Y por el otro, “haber logrado reunir en una misma mesa, la mesa negociadora, y asociar a un mismo proyecto a representantes de varios países del Mediterráneo que hacía tiempo que no habían podido sentarse en una misma mesa: Siria, Líbano, Israel y la Autoridad Palestina”⁴⁰⁵. En otras palabras, máxima participación. En lo que respecta a los contenidos de la declaración de Barcelona y el programa quinquenal, es preciso citar los trabajos de investigación de Richard Gillespie, ya que este autor identificó que “algunos pasajes de los textos finales parecen estar inspirados en el tratado de amistad hispano-marroquí de 1991. No obstante, en general la elección de cada palabra era fruto del compromiso entre todos y, antes de presentar los borradores a sus *partners* del sur, los diplomáticos europeos buscaban deliberadamente la fórmula que los mediterráneos que no forman parte de la UE pudieran suscribir” (1997: 39). En definitiva, el gran logro de España en el lanzamiento del Partenariado Euromediterráneo consistió en haber garantizado los intereses españoles en el Mediterráneo y en haber potenciado la imagen y el prestigio de España tanto entre sus socios europeos como frente a los socios del sur y del este del Mediterráneo.

La valoración de los resultados de 2005 comprendió toda la gama de colores. Desde la calificación de “importante éxito político para nuestro país” del ministro Miguel Ángel Moratinos, hasta las críticas de “fallos”, “errores”, “falta de cálculo y falta de criterio” sobre la gestión española de la cumbre por parte del diputado popular Roberto Soravilla⁴⁰⁶. Asimismo, tal como constata Eduard Soler i Lecha, el balance de la prensa y del mundo académico fue bastante crítico (2006a: 35-36). A pesar de que no se pudieron consensuar unas conclusiones comunes⁴⁰⁷, los resultados de la cumbre

⁴⁰⁵ “Comparecencia urgente, a petición propia, del señor ministro de asuntos exteriores (Solana Madariaga) para informar sobre el avance de los trabajos de la presidencia española de la Unión Europea” Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 32, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, V Legislatura, nº 98, 11 de diciembre de 1995, p. 1949.

⁴⁰⁶ “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores y cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre los resultados de la Cumbre de Barcelona con motivo del 10º aniversario de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 15, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, nº 55, 22 de diciembre de 2005, pp. 22 y 25.

⁴⁰⁷ Como había sucedido en la VII Conferencia Euromediterránea, celebrada en Luxemburgo unos meses antes, en mayo de 2005.

quedaron por escrito en la declaración de la presidencia (británica), el programa de trabajo quinquenal y el código de conducta relativo a la lucha contra el terrorismo⁴⁰⁸. Como ya hemos mencionado, para España el éxito yacía en ejercer de anfitrión (junto con el Reino Unido) en el relanzamiento del Proceso de Barcelona a través de la celebración, por primera vez, de una cumbre a nivel de jefes de Estado y de gobierno. En aquellos momentos, ante los primeros pasos de implementación de la política europea de vecindad la postura del gobierno español se caracterizó por la defensa a ultranza del Partenariado Euromediterráneo como un marco válido y necesario para el futuro de las relaciones con los países del Mediterráneo (Barbé, Mestres y Soler i Lecha, 2007: 44). En otro orden de cosas, España consiguió incorporar en la agenda euromediterránea algunas de sus prioridades como la cuestión de la inmigración (junto con Francia y Marruecos) y la lucha contra el terrorismo (a pesar de que el Reino Unido se erigió como el principal impulsor de este ámbito).

Finalmente, aludiremos a algunas de las propuestas españolas, que no por ser novedosas, se quedaron en el tintero. Estas reclamaciones ya habían sido puestas sobre la mesa durante la presidencia española del Consejo de la UE en el primer semestre de 2002 ejercida por el gobierno popular. En 2005 el presidente Rodríguez Zapatero volvía a citarlas en su intervención ante el plenario de la cumbre⁴⁰⁹. Por un lado, la necesidad de crear un banco de desarrollo para el Mediterráneo o una filial financiera específica del Banco Europeo de Inversiones (BEI). En esta propuesta, España tenía los apoyos de Francia, Italia y Portugal, mostrados en la declaración de Roma de un año antes. Por el otro, la necesidad de reforzar institucionalmente el Partenariado Euromediterráneo con la creación de una nueva unidad administrativa permanente o el

⁴⁰⁸ La declaración de la presidencia, el programa de trabajo para los próximos cinco años (15074/05, Presse 327) y el código de conducta euromediterráneo relativo a la lucha contra el terrorismo (15075/05, Presse 328) pueden encontrarse en la publicación *2005: Año del Mediterráneo*, Barcelona: Ministerio de asuntos exteriores y cooperación e Instituto Europeo del Mediterráneo, 2006.

⁴⁰⁹ “Intervención del presidente del gobierno ante el plenario de la Cumbre Euromediterránea”, 28 de noviembre de 2005. Estas propuestas también fueron presentadas por el ministro Moratinos ante la comisión mixta para la Unión Europea. Véase: “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores y cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre los resultados de la Cumbre de Barcelona con motivo del 10º aniversario de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 15, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, nº 55, 22 de diciembre de 2005, p. 23.

nombramiento de una figura de alto nivel (en algunos momentos, se había llegado a nombrar esta figura como ‘Mr. MED’) que impulsara políticamente la cooperación (Montobbio, 2002: 29).

En suma, el liderazgo español de dos de los momentos más cruciales del Proceso de Barcelona no ha sido solitario; ha necesitado de múltiples alianzas que han ido escribiendo las páginas de la cooperación euromediterránea. Sin la ineludible cooperación francesa, los apoyos de los países mediterráneos de la UE o la buena disposición de los otros grandes de la Unión, el objetivo español de introducir las relaciones con el Mediterráneo en la agenda europea a través de un partenariado no habría visto la luz.

6.2.- América Latina -- Cumbres UE-América Latina y el Caribe: Cumbre de Río de Janeiro en 1999 y Cumbre de Madrid en 2002

Las relaciones entre la Unión Europea y los países de América Latina se han ido intensificando a lo largo de los últimos treinta años⁴¹⁰. Se ha pasado de tener sólo relaciones de cooperación cultural e intercambios económicos y comerciales cuantitativamente poco importantes a construir un diálogo político y establecer acciones de cooperación (y para la integración) regional. Dicha intensificación es, sin duda, fruto de los trabajos de España para incorporar América Latina en la agenda de la política exterior europea. No en vano, se ha calificado a España como la “conciencia latinoamericana de la Unión Europea”⁴¹¹. Celestino del Arenal, por su lado, ha constatado que España es el único país de la Unión Europea que tiene realmente una política regional hacia América Latina, lo que, unido a los especiales vínculos históricos y culturales, explica el protagonismo que ha tenido en el desarrollo de las relaciones entre la UE y América Latina (2006:

⁴¹⁰ Todos los países de América Latina y el Caribe, más o menos regularmente, participan en las cumbres UE-América Latina y Caribe. Éstos son: los países miembros de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), los países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México, Chile, Cuba, los países miembros de la Comunidad del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Belice, Guayana y Surinam).

⁴¹¹ “España pretende ser la conciencia latinoamericana de Europa”, *El País*, 28 de febrero de 1988. Citado en Barbé, 1990c: 118 y Palomares, 1995: 220.

301; 2007: 29). Sin embargo, debemos avanzar que el protagonismo de España en la región ha tenido múltiples instrumentos y que el impulso de las relaciones entre la UE y América Latina ha sido sólo una de sus bazas. Para España el ámbito prioritario de relación ha sido y es el espacio iberoamericano cuyo principal instrumento son las cumbres iberoamericanas y, sólo en segundo término, el desarrollo de las relaciones entre las dos regiones. Si bien España ha buscado “compatibilizar el espacio eurolatinoamericano y el espacio iberoamericano” (del Arenal, 2003: 193), a la hora de la verdad ha considerado que su marco propio de relación con los países latinoamericanos es la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Las relaciones entre la UE y América Latina son muy amplias, y abarcan acuerdos comerciales bilaterales, proyectos concretos de cooperación al desarrollo, programas de educación o diálogo político en el marco de otras organizaciones internacionales. De entre las cumbres de jefes de Estado y de gobierno de la UE y América Latina y el Caribe que vienen celebrándose desde 1999⁴¹², España ha jugado un papel particularmente destacado en las dos primeras y, por consiguiente, serán analizadas con especial detalle en este capítulo. La primera, celebrada en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999 será analizada porque, de hecho, España fue el país que hizo la propuesta de reforzar la cooperación eurolatinoamericana a través de la celebración de cumbres al más alto nivel. Y la segunda, que tuvo lugar en Madrid entre el 16 y el 18 de mayo de 2002, porque se celebró durante la presidencia española del Consejo de la UE, lo que le permitió a este país tener una mayor influencia en el establecimiento de la agenda. El protagonismo de España en las siguientes cumbres ha sido menor. Los pocos avances substanciales de la cooperación birregional y la sensación de parálisis han enturbiado las cumbres bianuales que siguen celebrándose religiosamente pero cuyos resultados han tenido un débil impacto.

⁴¹² A pesar de que dichas cumbres también incluyen los países del Caribe, como afirma Clara Mira, “en realidad, la nueva política para la región América Latina y Caribe fue principalmente diseñada para la región de América Latina” (2002: 1). Además de las cumbres UE-América Latina y Caribe, los países del Caribe tienen otra vía de relación más antigua con la Unión Europea a través del grupo de países en vías de desarrollo ACP (África-Caribe-Pacífico). Los países ACP firmaron con la UE, ya en 1975, los acuerdos de Lomé cuyos objetivos eran el aumento del intercambio económico y la cooperación. Actualmente las relaciones se rigen por el acuerdo de Cotonú, firmado en el año 2000.

6.2.1.- Antecedentes

Retrocedamos hasta la década de los ochenta para comprender mejor la evolución de la relación eurolatinoamericana y la influencia española en su desarrollo. A pesar de que ya en 1984 los países europeos habían iniciado un acercamiento con los países de Centroamérica a través del Diálogo de San José, la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas significó un “punto de inflexión en el interés comunitario por las cuestiones latinoamericanas” (Palomares, 1995: 209). Durante las negociaciones de adhesión a las CE, España intentó -sin lograrlo- que se le reconociera el papel de interlocutor privilegiado en la relación futura entre los países europeos y América Latina (Grasa, 2001: 71). No obstante, tan sólo se consiguió que se incluyeran dos declaraciones sobre la región en el Tratado de Adhesión de España y Portugal: la ‘declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina’ (suscrita por los Diez estados miembros)⁴¹³ y la ‘declaración del Reino de España sobre América Latina’. La abundancia de generalidades y la falta de medidas concretas de carácter socio-económico (no se establecían concesiones arancelarias, prestaciones financieras ni garantías de acceso al mercado comunitario) eran una prueba irrefutable del carácter meramente simbólico de dichas declaraciones (Martínez, Crespo y Jerez, 1996: 107; Montobbio, 1998: 24).

Durante sus primeros años como miembro de pleno derecho, España estuvo trabajando para la inclusión de América Latina en la agenda europea, pero su capacidad de influencia fue bastante reducida. De hecho, en esta primera etapa España priorizó la “europeización” a la “iberoamericanización” en sus relaciones con los países de América Latina. Prueba de ello son las reflexiones del ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en una entrevista publicada en el primer número de la revista *Política Exterior* en 1987, en las que entendía la relación España – América Latina como parte de la relación CE-América Latina. Con este objetivo en mente, el ministro proponía que las acciones del gobierno español para América Latina se centraran

⁴¹³ Como consecuencia de esta declaración, en el primer Consejo Europeo en el que España y Portugal participaron como miembros de pleno derecho (La Haya, 26 y 27 de junio de 1986), se aprobó hacer un seguimiento de cerca de las relaciones entre la UE y América Latina y elaborar un informe de conformidad con los objetivos por parte de la Comisión Europea. Véase: “Conclusiones de la presidencia”, Consejo Europeo de la Haya, 26 y 27 de junio de 1986. Entre nosotros: Ayuso, 1996: 155; Torreblanca, 2001: 492.

en “el establecimiento de un esquema de consultas informales entre los embajadores acreditados en Bruselas”, así como la convocatoria “para el próximo año en Buenos Aires [de] una reunión de ministros iberoamericanos, España y Portugal incluidos, con el fin de examinar en profundidad el futuro de las relaciones entre Europa y América Latina” (1987: 16-17). En la misma dirección iban las palabras pronunciadas por Felipe González en Bruselas el 12 de diciembre de 1988 al destacar como prioridad para la presidencia española de las Comunidades (primer semestre de 1989) la “institucionalización de una relación política y económica” entre Europa y América Latina así como la creación, sin éxito, de un fondo europeo de garantías para resolver el problema de la deuda latinoamericana⁴¹⁴.

El final de la Guerra Fría y el giro europeo hacia los países del este de Europa redefinieron la agenda comunitaria de relaciones exteriores y dificultaron aún más el éxito de las propuestas españolas. De hecho, algunos como Jean Grugel consideran que América Latina no fue desplazada de las prioridades europeas ya que “nunca fue una prioridad” (1996b: 148). En cualquier caso, tras los intentos fracasados para moldear la actuación de las Comunidades Europeas hacia América Latina, el gobierno del PSOE se dio cuenta de que era necesario el desarrollo de una verdadera política nacional hacia la región y el reforzamiento de las relaciones bilaterales. En este sentido, Fernández Ordóñez reconocía en una entrevista publicada en *Foro Exterior* en 1991 que “siento que nuestros amigos europeos tengan otras prioridades, pero es cierto que las tienen” aunque “lucharemos hasta el final para acercar y mantener el acercamiento de Europa a Latinoamérica”. Y seguía, “España no puede condicionar su política hacia Iberoamérica a lo que haga la Comunidad. En este tema tendremos nuestra propia política, que es la marcada por los tratados bilaterales. Por primera vez, España tiene una política coherente con Iberoamérica y la vamos a mantener nos siga la Comunidad o no nos siga”⁴¹⁵.

⁴¹⁴ González, Felipe, “La unidad europea” en *Intervenciones del gobierno Felipe González*, Madrid: Ministerio del portavoz del gobierno, 1988, pp. 72-94. Citado en Barbé, 1990c: 113.

⁴¹⁵ “España ante la Europa de los 90”, Entrevista a Francisco Fernández Ordóñez, *Foro Exterior*, nº 1, 1991, pp. 5-12.

Así, a partir de principios de la década de los noventa, España empezó a construir unas nuevas relaciones con América Latina fundamentadas en dos pilares plenamente compatibles. Por un lado, los encuentros preparatorios para la celebración del V centenario del descubrimiento de América reforzaron la idea de la existencia de una Comunidad Iberoamericana de Naciones⁴¹⁶ y, por consiguiente, de la necesidad de desarrollar relaciones más intensas entre los países iberoamericanos a través de proyectos de cooperación concretos. De este modo, nació el proceso de cumbres iberoamericanas que reúne anualmente, desde 1991, a los países iberoamericanos para tratar sobre los problemas en común y buscar soluciones conjuntamente⁴¹⁷. Desde sus inicios se ha reconocido la huella española en este instrumento de cooperación iberoamericana, ya que el origen de la idea fue español (aunque el gobierno de Felipe González convenció a México para que celebrara la primera cumbre), la principal fuente de financiación es la contribución española a los presupuestos de las cumbres⁴¹⁸ y la sede de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) se instaló en Madrid. De hecho, también se ha criticado que dicho instrumento estuviera principalmente al servicio de los intereses españoles del momento. Así, si durante los gobiernos del PP la agenda de las cumbres era fundamentalmente comercial y económica, desde 2004 el gobierno del PSOE le dio un “giro social” (a título de ejemplo, participación en la iniciativa ‘alianza contra el hambre y la pobreza’ propuesta por el presidente del Brasil, Lula da Silva, la política del agua, la iniciativa de canje de deuda por educación), aunque sin olvidar los intereses empresariales españoles en la región (del Arenal, 2005a: 117).

Por el otro lado, España siguió impulsando las relaciones entre la Unión Europea y América Latina a través tanto de la firma de acuerdos bilaterales entre la UE y algunos estados o subregiones del continente, como mediante el impulso de la cooperación birregional cuyo máximo exponente fue la

⁴¹⁶ Concepto retórico usado para referirse a los vínculos históricos del grupo de países que forman Iberoamérica. Estos vínculos son, básicamente, la lengua y la cultura (Roy, 2006: 11-12).

⁴¹⁷ Reunión anual de los jefes de Estado y de gobierno de los 22 estados que componen la Comunidad Iberoamericana (formada por los estados de América y Europa de lengua española y portuguesa). La primera cumbre tuvo lugar en Guadalajara (México) en 1991. La segunda se celebró en 1992 en Madrid. En 2004 se creó la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con sede en Madrid y presidida desde entonces por Enrique Iglesias, cuya principal función es apoyar de forma institucional y técnica a la Conferencia Iberoamericana y a las cumbres de jefes de Estado y de gobierno.

⁴¹⁸ Sólo a título de ejemplo se puede apuntar que, según los datos económicos de la SEGIB, la cuota de España en 2005, el primer año de funcionamiento efectivo de la secretaría, suponía el 80% del total del presupuesto (más de 1.800.000 dólares) (Malamud, 2005: 34-36).

institucionalización en 1999 de las cumbres bianuales UE-América Latina y el Caribe, que será el objeto de análisis de las siguientes páginas. En lo que respecta a los acuerdos entre la UE y algunos estados latinoamericanos, es preciso destacar que a partir de principios de los noventa dichos acuerdos ampliaron su margen de acción, hasta entonces limitado a la cooperación al desarrollo (acuerdos de primera y segunda generación). Así, los acuerdos de tercera generación firmados con algunos estados latinoamericanos incluyeron una cláusula democrática y ampliaron los campos de cooperación⁴¹⁹, mientras que los acuerdos de cuarta generación (o de asociación) ya contemplaban la creación de una zona de libre comercio y el diálogo político reforzado⁴²⁰.

La cooperación de la UE con el nivel subregional latinoamericano también ha sido significativa desde la década de los ochenta, aunque en los últimos años se ha ido estancando. Durante la década de los ochenta la Comunidad Europea desarrolló relaciones basadas en el diálogo político para la promoción de las transiciones a la democracia con el Grupo de San José⁴²¹ y con el Grupo de Río⁴²². Posteriormente, estas relaciones se fueron centrando más en los ámbitos económico y comercial. Durante los primeros años de la década de los noventa, la UE firmó acuerdos de tercera generación con el Grupo Andino⁴²³ y con MERCOSUR⁴²⁴. Sin embargo, las negociaciones para la

⁴¹⁹ La Comunidad Europea firmó acuerdos de tercera generación con Argentina y Chile en 1990, con México y Uruguay en 1991 y con Paraguay y Brasil en 1992.

⁴²⁰ La UE firmó acuerdos de cuarta generación o asociación con México en 1997 (entrada en vigor en 2000) y con Chile en 2002 (entrada en vigor en 2005).

⁴²¹ El Grupo de San José, cuya primera reunión fue en 1984, reunía a los países de Centroamérica y busca la cooperación económica y el diálogo político con Europa, así como la solución pacífica y negociada al conflicto centroamericano, la promoción de la justicia social, el desarrollo económico, el respeto de los derechos humanos y la democratización de la región. España y Portugal empezaron a participar en las reuniones con el Grupo de San José en 1985, un año antes de su adhesión (del Arenal, 1994: 214).

⁴²² El Grupo de Río, establecido en 1986, era un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe. Los países fundadores fueron Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Progresivamente también se sumaron: Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Belice, Haití, Guayana, Cuba, Surinam y Jamaica. La institucionalización de las reuniones ministeriales entre la UE y el Grupo de Río tuvo lugar en 1990. El Diálogo con el Grupo de Río fue posible gracias a la alianza de España, Italia y Portugal (Grugel, 1996a: 79). En 2010 se decidió la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, que heredaría los objetivos del Grupo de Río.

⁴²³ La Comunidad Andina (CAN) es una organización de integración formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú que tiene por objetivo alcanzar un desarrollo más equilibrado y autónomo. El proceso andino de integración se inició con la firma del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Antes de 1996, la CAN era conocida como Pacto Andino o Grupo Andino. Venezuela fue miembro de la CAN hasta 2006. Son miembros asociados Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay desde 2005 así como Chile desde 2006 (entre 1969 y 1976 había sido miembro).

⁴²⁴ El Mercado Común del Cono Sur, más conocido por las siglas de MERCOSUR, agrupa a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay desde 1991 a partir del Tratado de Asunción. En 2012, debido a la suspensión

firma de acuerdos de cuarta generación con MERCOSUR (iniciadas en 1999)⁴²⁵, la Comunidad Andina (en 2007) y con América Central⁴²⁶ (en 2007) encontraron algunos obstáculos para llegar a buen puerto.

En suma, si bien las relaciones de España con los países latinoamericanos han encontrado un instrumento regular, y a veces útil, como es la celebración de las cumbres iberoamericanas, las relaciones (bilaterales, subregionales y birregionales) entre la UE y América Latina, también motivadas e impulsadas por España, han sufrido y sufren unos altibajos que no siempre España puede combatir. Las siguientes páginas analizan la evolución de las relaciones a nivel regional entre la UE y el conjunto de los países que forman América Latina y el Caribe y el papel que España ha jugado en su configuración y la influencia que sobre ellas han tenido ciertos factores, externos o internos.

6.2.2.- Formación de la posición española

La formalización de las relaciones UE-América Latina y el Caribe fue fruto, en buena parte, de los esfuerzos de la Comisión Europea, que en 1995 presentó junto con el gobierno español (que ostentaba la presidencia de la UE en ese semestre) una estrategia para fortalecer la asociación entre la Unión Europea y América Latina⁴²⁷. Sin embargo, este contexto tan favorable a las relaciones eurolatinoamericanas no se repetiría ni en 1999, ni en 2002, ni tampoco más adelante. De hecho, puede decirse que el momento de lanzamiento de las cumbres UE-América Latina y el Caribe en 1999 coincidió con el inicio de un período desfavorable, tanto en el contexto internacional y

de Paraguay por violación de la cláusula democrática, Venezuela vio por fin ratificada su incorporación como miembro pleno, la cual se hizo efectiva el 12 de agosto. Asimismo, son miembros asociados de MERCOSUR: Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia (en proceso de incorporación). Se trata de un mercado común y área de libre comercio, que cuenta con un sistema institucional de estructura intergubernamental (Aixelà, Bermúdez y Travín, 2003: 12).

⁴²⁵ Después de varias rondas de negociaciones entre la UE y MERCOSUR sin avances sustanciales, el proceso entró en crisis en 2004 hasta 2010 cuando se retomaron las negociaciones.

⁴²⁶ Hasta el cierre de esta tesis doctoral, el único acuerdo entre regiones que ha llegado a firmar la UE ha sido el acuerdo de asociación UE-América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Las negociaciones, iniciadas en junio de 2007, concluyeron en mayo de 2010 con ocasión de la cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Madrid. El acuerdo se firmó en Honduras en junio de 2012, contemplándose la aplicación provisional de la parte comercial.

⁴²⁷ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, “Una Unión Europea – América Latina – Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000), COM (95)495 final, 23 de octubre de 1995.

europeo como en el español, para las relaciones eurolatinoamericanas. Veámoslo con más detenimiento.

El *contexto* internacional, y sobre todo las relaciones de Estados Unidos con los países de América Latina, han marcado tanto el interés de la UE hacia la región como su posterior desinterés. De hecho, como afirma Anna Ayuso, “la política europea hacia América Latina se ha caracterizado por seguir un patrón más reactivo que proactivo” por lo que la evolución de las relaciones de la región con Estados Unidos o China han tenido consecuencias en los avances en la cooperación eurolatinoamericana (2009: 192). El temor de la Unión de verse desplazada del mercado latinoamericano por el NAFTA⁴²⁸ y el proyecto del ALCA⁴²⁹ impulsó a los estados europeos a buscar un contrapeso a la expansión estadounidense en la región a través de la propuesta de las cumbres UE-América Latina y Caribe y los acuerdos de asociación bilaterales y subregionales que, como hemos visto, también preveían un área de libre comercio. Posteriormente, los retrasos en la entrada en vigor del ALCA reforzaron, junto con la crisis económica de Argentina o la debilidad democrática de países como Venezuela, el creciente desinterés de la UE a la hora de desarrollar relaciones comerciales y económicas con la región. Además, la UE ha acabado subordinando las relaciones con las subregiones latinoamericanas a las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. Cabe sumar al desinterés económico un cierto desinterés político o securitario. Tras el 11-S, se produjo una devaluación estratégica de América Latina tanto por parte de Estados Unidos como por parte de la UE. En suma, el contexto internacional marcó el inicio de la débil institucionalización en 1999 y, por supuesto, la escasez de resultados de la segunda cumbre en 2002.

Asimismo, la agenda europea y la de los países latinoamericanos ya no eran coincidentes. Mientras que para la UE y sus estados miembros, y especialmente para la España del Partido Popular, la lucha contra el terrorismo debía ser el principal objetivo de la cumbre, los países de América Latina,

⁴²⁸ El Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) entró en vigor en 1994 y reúne a Canadá, Estados Unidos y México.

⁴²⁹ El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un proyecto de integración comercial de todo el continente americano. En la primera cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, los Estados Unidos propusieron la creación de una zona de libre comercio en la que progresivamente se fueran eliminando las barreras al comercio y a la inversión. Estaba previsto que esta iniciativa entrara en vigor en enero de 2005 aunque, finalmente, no se consiguió el acuerdo de los 34 países participantes.

con Brasil como portavoz, propugnaban una agenda más económica y de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza. Como ya hemos constatado, la Comisión Europea fue un puntal fundamental en el impulso de las relaciones eurolatinoamericanas a mediados de la década de los noventa. En 1999, la agenda europea todavía no había virado del todo hacia los países del este de Europa ni entrado en el período de introspección que supusieron las sucesivas reformas institucionales y constitucionales. Por ello, en aquel momento la UE y América Latina y el Caribe apostaron por crear una ‘asociación estratégica birregional’ que en su momento destacó más por su retórica que por su propuesta de contenidos (Bermúdez, 2004). En cambio, en 2002 la UE ya se encontraba inmersa en los debates de la Convención Europea y en las negociaciones para la adhesión de los países del Este. Los estados miembros de la UE ya no miraban hacia el otro lado del Atlántico sino hacia sus fronteras más próximas, mediterráneas y orientales, a pesar de que España utilizó su ejercicio de la presidencia de turno del Consejo para impulsar las relaciones con América Latina.

Finalmente, el contexto doméstico español también explica, en parte, el difícil avance en las relaciones entre europeos y latinoamericanos. En este sentido, es preciso reconocer que España ha priorizado las cumbres iberoamericanas en las que es, junto con Portugal el único socio europeo, frente a las cumbres UE- América Latina y Caribe. Además, “en numerosas ocasiones Europa ha servido más como coartada que como impulso a la política española hacia América Latina” (ejemplos de ellos son la política agrícola común y la política europea de inmigración) (Malamud, 2005: 39). Esto es, el impulso español a las relaciones eurolatinoamericanas no ha sido ni constante ni fiel por lo que la búsqueda de alianzas ha sido más difícil que en otros casos. Ciertamente, las dos vías de relación con América Latina exploradas por España no han sido siempre compatibles. La resolución (parcial) de esta incompatibilidad llegó de la mano de las inversiones empresariales españolas en la región. El aumento de las inversiones directas en el extranjero, especialmente dirigidas desde 1998 hacia América Latina y el aumento de la presencia de empresas españolas en los procesos de privatizaciones, liberalizaciones y desarrollo de infraestructuras en la región, ayudaron a España a ganar credibilidad frente a los socios europeos y latinoamericanos. Un ejemplo

de la necesidad para España de tener peso comercial en América Latina para incorporar esta región en la agenda de política exterior europea fue durante la presidencia española de la CE en 1989. En ese momento, España impulsó un programa de promoción del comercio entre las dos regiones que no fructificó. Como ha afirmado Grugel, en esos momentos, España no tenía el peso comercial necesario para ser el socio principal de América Latina (1996a: 85). Sólo cuando España se convirtió en el primer inversor europeo en la región, consiguió que la UE y sus miembros fijaran América Latina como prioridad europea. Finalmente, las relaciones UE-América Latina han estado condicionadas también por los avatares de las relaciones entre los propios países latinoamericanos y sus procesos de integración regional. Como escribía la entonces ministra de asuntos exteriores, Ana Palacio (2002-2004) los objetivos españoles son “lograr que Iberoamérica ocupe en la agenda de la Unión Europea el lugar que le corresponde” así como “convencer a las naciones de América Latina que su previa integración es condición imprescindible para el diálogo birregional” (2003: 68-69).

En cuanto a los *actores* que participan en la formación de la posición española, debemos analizar la preeminencia del papel de la presidencia del gobierno, junto con la figura simbólica del Rey, en la gestación e impulso de la iniciativa de las cumbres UE-América Latina; la evolución del organigrama del ministerio de asuntos exteriores; los debates en el Congreso de los Diputados, pero sobre todo en el Senado, sobre los resultados de las cumbres iberoamericanas y las cumbres eurolatinoamericanas; y finalmente, la influencia que han ejercido algunos españoles en la Comisión Europea a la hora de conseguir colocar América Latina entre las prioridades de la política exterior europea.

En primer lugar, la presidencia del gobierno, tanto en manos de Felipe González, de José María Aznar (aquí analizado) como también de José Luis Rodríguez Zapatero, ha ejercido un papel fundamental como impulsor de las relaciones UE-América Latina, aunque, eso sí, con diferentes niveles de éxito. En la época que nos concierne, las decisiones y acciones de José María Aznar destacaron por dos motivos. Por un lado, fue quien lanzó la idea inicial de formalizar este tipo de encuentros birregionales y, por el otro, gestionó directamente desde Moncloa la preparación y organización de la segunda cumbre UE-América Latina, celebrada en Madrid durante la presidencia

española de la UE de 2002⁴³⁰. El hecho de que las relaciones con la región se administrasen a través de un instrumento como el sistema de cumbres (UE-América Latina e iberoamericanas) propicia este predominio de la presidencia del gobierno frente al ministerio de asuntos exteriores. Asimismo, es notable el papel de la figura del Rey en las relaciones de España con América Latina. A pesar de su carácter meramente simbólico, el Rey (y posteriormente también el Príncipe de Asturias) se ha significado por mantener unas estrechas relaciones con la mayoría de países latinoamericanos a través tanto de visitas de Estado como de presencia en los actos de nombramiento de los gobiernos⁴³¹. Igualmente, el Rey ha participado junto con el presidente del gobierno correspondiente en todas las cumbres iberoamericanas celebradas, lo que le confiere a España cierto peso simbólico en esta iniciativa de cooperación, a diferencia del nulo papel que se le otorga en las relaciones eurolatinoamericanas.

En segundo lugar, desde 1985 el organigrama del ministerio de asuntos exteriores ha reflejado la importancia de Iberoamérica para la política exterior española a través de su mención explícita como parte de una secretaría de estado. El área de Iberoamérica compartió secretaría de estado, primero con la cooperación internacional durante los gobiernos de Felipe González y de José María Aznar y a partir de 2004 formando parte de la secretaría de estado de asuntos exteriores e Iberoamérica⁴³². Transitoriamente, entre 2006 y 2010 el organigrama ministerial incorporó, por primera vez, una secretaría de estado para Iberoamérica, cuya primera titular fue Trinidad Jiménez. Sin embargo, durante los dos momentos de estudio de este apartado (1999 y 2002), el área responsable dentro del ministerio de exteriores era la secretaría de estado para la cooperación

⁴³⁰ El secretario de estado para la cooperación internacional e Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, constataba en una comparecencia de balance de esta cumbre ante la comisión de asuntos iberoamericanos del Senado que el ministerio de asuntos exteriores no había sido directamente responsable de la organización y preparación de la cumbre ya que había quedado en manos de la presidencia del gobierno. Véase: “Comparecencia del secretario de estado para la cooperación internacional y para Iberoamérica, Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Cortés Martín”, Comisión de asuntos iberoamericanos, Sesión nº 295, *Diario de Sesiones del Senado*, VI Legislatura, 3 de junio de 2002, p. 11.

⁴³¹ De hecho, en el artículo 56.1 de la Constitución Española se menciona específicamente que el Rey asume “la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”, en referencia a los países de América Latina.

⁴³² El motivo de este cambio fue el reforzamiento del área de cooperación internacional con una secretaría de estado específica.

internacional e Iberoamérica⁴³³. Como ya hemos afirmado, estas secretarías de estado se han ocupado principalmente de las relaciones bilaterales con los países de América Latina y de las relaciones multilaterales instrumentalizadas a través de las cumbres iberoamericanas y no tanto de influir en las decisiones de la Unión Europea hacia América Latina, en manos de la secretaria de estado para la Unión Europea para la preparación intra-europea de la cumbre y de la presidencia del gobierno para la cumbre propiamente dicha.

En tercer lugar, el papel del legislativo también ha sido dual, aunque generalmente de perfil bajo. Por una parte, las relaciones entre la UE y América Latina no han ocupado un lugar preeminente en las comparecencias, debates y preguntas que se han producido en las dos sedes del parlamento español pero, por otra parte, las relaciones específicas de España con América Latina y el balance de las cumbres iberoamericanas sí que han sido tratados con más regularidad e interés. Así, lo evidencia el hecho de que las relaciones con América Latina hayan estado prácticamente ausentes de las sesiones de la comisión mixta para la Unión Europea y de la comisión de asuntos exteriores del Congreso y hayan sido relegadas a las sesiones de la comisión no legislativa para asuntos iberoamericanos del Senado. Cabe recalcar que esta comisión se creó ya durante la II legislatura (1982-1986) para hacer el seguimiento parlamentario de las relaciones culturales, sociales y lingüísticas entre ambas orillas del Atlántico, posteriormente también de la construcción y consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (y, por tanto, del seguimiento de las cumbres iberoamericanas) así como de la cooperación al desarrollo en la región. Asimismo, y a diferencia de la comisión mixta, dicha comisión ha dedicado algunas sesiones específicas a las relaciones entre la UE y América Latina y, más en concreto, al seguimiento *a posteriori* de las cumbres eurolatinoamericanas.

Tal y como se refleja en los debates parlamentarios entre las principales fuerzas políticas, Iberoamérica ha sido asumida como una política de Estado. Ejemplo de ello son las palabras de un alto cargo del ministerio de asuntos exteriores del primer gobierno de José María Aznar:

⁴³³ Durante la primera legislatura del gobierno de José María Aznar, Fernando María Villalonga Campos fue el secretario de estado para la cooperación internacional e Iberoamérica mientras que en la segunda el titular fue Miguel Ángel Cortés.

“Este gobierno continúa con la misma actitud abierta hacia el mundo latinoamericano que tenía el gobierno anterior, puesto que la política iberoamericana se inscribe dentro de la política de Estado y yo creo que todos los partidos del espectro parlamentario tenemos mucho interés en mantenerla, porque es una de las imágenes de marca de nuestro país dentro de la Unión Europea, una visión amplia y generosa de nuestras relaciones con Iberoamérica”⁴³⁴.

Por este motivo, ante la propuesta del gobierno de institucionalizar las relaciones entre la UE y América Latina a través de la celebración de cumbres bianuales de jefes de Estado y de gobierno, todos los grupos parlamentarios le dieron su apoyo. El diputado socialista Rafael Estrella lo expresaba de esta manera: “Es de justicia felicitar al gobierno por haber planteado esta iniciativa, por dos razones: por lo que supone de ejercicio político y de impulso dentro de la política exterior de la Unión Europea, y en segundo lugar por lo que supone de reconocimiento de la necesidad de una estabilidad en nuestra acción de política exterior, porque es importante recordar que el gobierno del Partido Popular, el gobierno del señor Aznar, ha sabido reconocer la importancia de la política hacia América Latina que impulsó el gobierno socialista desde nuestra incorporación a la Unión Europea, que forma ya parte del acervo común”⁴³⁵.

Finalmente, al igual que en el caso anterior dedicado al Proceso de Barcelona, debemos mencionar el papel jugado por los comisarios españoles, Abel Matutes y Manuel Marín. Entre 1989 y 1993, los asuntos latinoamericanos quedaron en manos de Matutes y, posteriormente, Marín asumió esta responsabilidad dentro de la cartera de relaciones exteriores (1995-1999). Así, Matutes se ocupó de avanzar en las relaciones entre la UE y los países latinoamericanos a través de la firma de los tratados de tercera generación y Manuel Marín fue el máximo responsable de la ya citada comunicación de la Comisión de 1995 sobre el fortalecimiento de la asociación entre la UE y

⁴³⁴ “Comparecencia del señor secretario de estado de política exterior y para la Unión Europea (de Miguel y Egea) para explicar el acuerdo para la creación de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y Mercosur, así como las consecuencias para España de dicho acuerdo”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 47, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 641, 16 de marzo de 1999, p. 18698.

⁴³⁵ “Pregunta del señor Estrella Pedrola (grupo socialista del Congreso), sobre propuestas del gobierno para la próxima cumbre del Grupo de Río”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 55, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 715, 17 de junio de 1999, p. 20479.

América Latina. Además, Manuel Marín participó en la primera cumbre eurolatinoamericana en Río como presidente de la Comisión debido a que asumió este cargo en el período transitorio entre la dimitida Comisión Santer y el nombramiento de la Comisión Prodi. No es baladí que justo en el momento que España conseguía incorporar a América Latina en la agenda europea, la gestión de ello por parte de la Comisión Europea quedara en manos de españoles (Salafranca, 2002: 1).

En lo que respecta a las principales preocupaciones de España en la configuración de la *agenda* europea, podemos ordenarlas en cuatro niveles distintos: la propuesta inicial de celebración de una cumbre, el dónde (lugar de celebración), el cuándo (momento de celebración) y el qué (temas prioritarios de agenda). España, de la mano de José María Aznar, no únicamente expresó la necesidad de establecer unas relaciones más estrechas con el conjunto de América Latina, sino que insistió en articularlas mediante un instrumento concreto: la celebración de cumbres bianuales de jefes de Estado y de gobierno de los países de la UE y América Latina y el Caribe. España jugó un papel trascendental durante la primera etapa de lanzamiento de la propuesta e impulso de las gestiones para la celebración de la primera cumbre. El entonces secretario de estado para la cooperación internacional y para Iberoamérica, Fernando María Villalonga Campos, lo explicaba de la siguiente forma ante la comisión de asuntos exteriores del Congreso:

“La propia idea de celebración de una cumbre fue propuesta inicialmente por el presidente Aznar en el año 1996 junto con el presidente Chirac. España jugó también un papel importante a la hora de determinar quiénes serían los asistentes a la cumbre (la totalidad de los estados de América Latina, Europa y el Caribe); cuál sería la agenda de la misma que se basó en un memorando conjunto presentado por España y Francia; el carácter y naturaleza que debían tener los documentos finales, o la necesidad de establecer un mecanismo de seguimiento, entre otros aspectos”⁴³⁶.

⁴³⁶ “Pregunta del señor Robles Fraga, del grupo parlamentario popular en el Congreso, sobre los resultados de la cumbre entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro (Brasil)”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 61, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 790, 3 de noviembre de 1999, p. 23522.

Dejando para el apartado de alianzas intra-europeas la cuestión de la alianza con Francia, es preciso mencionar la búsqueda de aliados latinoamericanos para tirar adelante el proyecto. Después de haber presentado esta iniciativa ante los jefes de Estado y de gobierno iberoamericanos en la VI cumbre iberoamericana de Viña del Mar (7-11 de noviembre de 1996), el gobierno español aprovechó un viaje del presidente Aznar a Brasil y Argentina (abril de 1997) para consolidar la propuesta, recabar complicidades y buscar un país anfitrión para la primera cumbre, que terminó celebrándose en Río de Janeiro⁴³⁷. En cambio, en 2002 España buscó los apoyos europeos y latinoamericanos para celebrar la cumbre en Madrid, coincidiendo con la presidencia semestral de la UE, aunque ello retrasara un año la cumbre bianual (Antón Cortés, 2001: 24). De este modo, España conseguía visualizar su liderazgo en las relaciones eurolatinoamericanas con la segunda cumbre pero mostrando que la iniciativa tenía apoyos en las dos orillas del Atlántico.

La agenda de las dos cumbres aquí analizadas, la de 1999 y la de 2002, también fue seguida e impulsada por parte del gobierno español. El principal objetivo de las cumbres UE-América Latina era, por un lado, consolidar la presencia europea en América Latina, tanto a nivel comercial y de inversión como a nivel político (consolidación de las democracias y apoyo a la integración subregional) y, por el otro, encontrar un aliado para las negociaciones en otros foros internacionales. O lo que es lo mismo, “impulsar un proyecto de gran envergadura política, económica y cultural: una asociación estratégica birregional” (Soriano, 2002: 75)⁴³⁸. De entre dichos objetivos, en 1999 España centró sus esfuerzos en empezar las negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio entre ambas regiones (y especialmente con MERCOSUR). A pesar de los apoyos de la Comisión Europea, Francia y otros países consideraban, en cambio, que esta negociación debía llevarse a la par que la ronda del milenio en el seno de la Organización Mundial del Comercio y que, por tanto, se debía posponer hasta dicha fecha. En definitiva, para España el

⁴³⁷ “Comparecencia del señor secretario de estado de cooperación internacional y para Iberoamérica (Villalonga Campos) para informar sobre objetivos y resultados del viaje del presidente del gobierno a Brasil y Argentina”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 16, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 235, 22 de mayo de 1997, p. 6773.

⁴³⁸ La asociación estratégica birregional se basa en tres ejes temáticos: El eje político (diálogo político para impulsar posiciones comunes de ambas regiones en los foros multilaterales), el eje económico y comercial (cooperación económica para fortalecer el sistema multilateral de comercio y el regionalismo) y el eje social, cultural y humano (cooperación en los ámbitos científico, educativo, cultural, tecnológico, social y humano).

principal objetivo de esta primera cumbre fue, de hecho, su celebración⁴³⁹; mientras que el objetivo secundario era la apertura de negociaciones con MERCOSUR.

Si bien en la cumbre de Río se demostró que la agenda había sido demasiado amplia y no concretaba propuestas concretas de acción⁴⁴⁰, en 2002 se optó por definir *a priori* un número reducido de prioridades en las que se pudieran obtener resultados más palpables (Antón Cortés, 2001: 29). España, como país anfitrión, participó destacadamente en esta función. Meses antes, el ministro de asuntos exteriores, Josep Piqué, apuntaba, en una conferencia en la sede del CESEDEN, que América Latina era una de las prioridades de la gestión de la presidencia española de la UE: “Acercaremos Latinoamérica a Europa: éste es un aspecto esencial de nuestra política exterior, porque se trata de conseguir que Iberoamérica esté presente en las relaciones exteriores de la UE como una dimensión esencial”. Y señalaba los ámbitos en los que se priorizaría avanzar: la cooperación tecnológica, educativa y cultural; las relaciones económicas financieras; y, la intensificación del diálogo político⁴⁴¹. Una vez definidos los objetivos de la cumbre de Madrid, podemos destacar dos ámbitos concretos en los que la intervención española fue crucial. Por un lado, el interés por incorporar la lucha contra el terrorismo en la agenda europea y en la eurolatinoamericana se veía favorecido por un contexto de creciente preocupación por el terrorismo internacional. En este sentido, España trabajó arduamente para incluir este asunto en las conclusiones de la cumbre, aceptando como contraprestación la inclusión de las FARC en la lista de grupos terroristas de la UE, a petición de Colombia. Por el otro lado, en el ámbito económico,

⁴³⁹ Abel Matutes lo exponía ante la comisión de asuntos exteriores: “El simple hecho de que se celebre esta reunión ya es en sí mismo algo trascendental y totalmente nuevo”. Véase: “Pregunta del señor Estrella Pedrola (grupo socialista del Congreso), sobre propuestas del gobierno para la próxima cumbre del Grupo de Río”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 55, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 715, 17 de junio de 1999, pp. 20479 y 20480.

⁴⁴⁰ El documento de prioridades para la acción aprobado en Río recogía tantas iniciativas (54) y de tan diversa índole, que en la primera reunión del grupo birregional de altos funcionarios, celebrada en Tuusula (Finlandia) en noviembre de 1999, se fijaron once áreas prioritarias para reducir las prioridades iniciales. Recibieron el nombre de “prioridades de las prioridades”: cooperar en los foros internacionales; proteger los derechos humanos; promover el papel de las mujeres; cooperar en los ámbitos del medio ambiente y las catástrofes naturales; luchar contra la droga y el tráfico ilegal de armas; fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala mundial; promover los intercambios comerciales; cooperar en los ámbitos de la enseñanza, los estudios universitarios, la investigación y las nuevas tecnologías; proteger el patrimonio cultural; establecer una iniciativa común en el ámbito de la sociedad de la información; y, apoyar la investigación, los estudios de postgrado y la formación en materia de procesos de integración (Carnero, 2001: 20).

⁴⁴¹ Piqué, Josep, “Los intereses nacionales en la política exterior”, Conferencia impartida en CESEDEN, Madrid, 31 de octubre de 2001.

España continuó presionando para hacer avanzar las negociaciones de los tratados de asociación con Chile y con MERCOSUR, aunque sólo consiguió resultados en el primer caso.

En definitiva, y de nuevo al igual que en el estudio de caso anterior, las prioridades españolas se han centrado más en el dónde y el cuándo que en el qué. Los temas de la agenda de una cumbre, como en este caso son las cumbres UE-América Latina y el Caribe, son el resultado de los trabajos previos de la Comisión Europea, de los países europeos más cercanos a la región en cuestión pero también de los países anfitriones de la cumbre. Sin duda, España puede influir en la inclusión de alguna cuestión concreta pero su prioridad se ha centrado más en potenciar y visibilizar esta relación birregional a través de las gestiones preparatorias de las cumbres.

6.2.3.- El juego de alianzas

Como se ha demostrado ya a lo largo de esta tesis, las alianzas intra-europeas son fundamentales a la hora de incorporar cualquier interés español en la agenda europea. A diferencia del caso de estudio sobre el Proceso de Barcelona en el que, además de España, otros actores europeos han estado interesados en europeizar las relaciones con el Mediterráneo, la agenda eurolatinoamericana ha encontrado menos aliados. Ésta es una de las razones por las cuales los resultados tangibles de las cumbres UE-América Latina y el Caribe han sido menos relevantes. Muestra de ello son las palabras de Fernando María Villalonga analizando la primera cumbre y que podrían perfectamente extrapolarse a las que la habían de seguir:

“Nuestro país jugó un papel clave en la preparación y en los resultados de la cumbre de Río, tanto mayor cuanto que no todos nuestros socios de la Unión percibían de forma tan inmediata como nosotros el interés que Iberoamérica representaba desde un punto de vista estratégico para la Unión; de ahí que nos viésemos obligados en muchas ocasiones a realizar en primer lugar un esfuerzo de convicción con nuestros socios”⁴⁴².

⁴⁴² “Pregunta del señor Robles Fraga, del grupo parlamentario popular en el Congreso, sobre los resultados de la cumbre entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro (Brasil)”.

Sin embargo, hemos comprobado cómo este esfuerzo de convicción por parte del gobierno español ha recurrido en contadas ocasiones a la estrategia del bilateralismo con otros estados europeos, aunque *a priori* éstos podían haber tenido intereses en la cooperación eurolatinoamericana. Más específicamente, Jean Grugel había apuntado que los países que, desde la década de los ochenta (momento previo a la adhesión de España y Portugal) habían mostrado cierto interés hacia la región a nivel tanto nacional como comunitaria habían sido Alemania, Italia y Francia. En cambio, los beneficios del Reino Unido como inversor en la región no se habían traducido en un interés manifiesto por el diálogo político birregional (1996a: 76). Naturalmente, también Portugal hubiera podido convertirse en aliado de España, aunque la realidad, como veremos, desmintió estas previsiones. Veamos cada caso por separado.

El primer país que debemos analizar es, sin duda, *Francia* puesto que el bilateralismo ha tenido un papel destacado en la construcción de una estrategia conjunta para impulsar la agenda de cumbres entre la UE y América Latina. Para el país galo, existe un vínculo cultural con los países de América Latina que, a menudo, califican como de ‘Latinité’ pero que no tiene un reflejo directo en una cooperación más intensa. Francia fue el primer estado miembro que apoyó la propuesta española de celebrar cumbres entre la UE y América Latina, y ambos gobiernos empezaron a trabajar conjuntamente para desarrollar el proyecto. Oficialmente, José María Aznar lanzó dicha propuesta en la VI cumbre iberoamericana de Viña del Mar (7-11 de noviembre de 1996), donde recibió el apoyo de los países iberoamericanos, aunque, tres días antes, en la cumbre hispano-francesa de Marsella ya la había presentado informalmente al presidente de la República, Jacques Chirac (Carnero, 2001: 13; Valcárcel, 2002: 28). Si bien no tenemos declaraciones públicas de ello, el ministro Abel Matutes revelaba en una entrevista radiofónica el interés mostrado por Chirac por el funcionamiento de las cumbres iberoamericanas como instrumento multilateral de diálogo y el

apoyo dado a la posibilidad de que Europa pudiera ayudar más ese diálogo global, al margen del diálogo sectorializado, regionalizado, que ya tiene con los países de Iberoamérica⁴⁴³.

Los siguientes pasos para establecer una relación estratégica UE-América Latina se centraron en encontrar los apoyos necesarios del bando latinoamericano. Así, en primavera de 1997, tanto José María Aznar como Jacques Chirac viajaron a diversos países de América Latina donde aprovecharon para exponer la iniciativa y buscar aliados⁴⁴⁴. Concretamente, el viaje de Aznar a Brasil tuvo como resultado el compromiso de celebrar la primera cumbre en territorio brasileño. Finalmente, el Consejo Europeo, reunido en Ámsterdam en junio de ese mismo año, anunciaba ya la celebración de una cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la UE con América Latina y el Caribe no más tarde del año 2000⁴⁴⁵. Esto es, tanto los países latinoamericanos a través de la cumbre iberoamericana y por vía bilateral, como los países europeos mediante el acuerdo del Consejo Europeo, confirmaron su apoyo a la iniciativa primero española y después hispano-francesa.

Sin embargo, la posición francesa no fue en todo momento favorable a las propuestas españolas. Ante el impulso del gobierno Aznar de incluir en la agenda de Río el inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación con MERCOSUR, Francia mostró ciertas reticencias “debido a que afectaría a productos agrarios ‘sensibles’ y podía suponer costes elevados para la política agraria común” (Sanahuja, 2003: 4). Según Ramón de Miguel, “Francia esta[ba] proponiendo la inclusión de varias cláusulas con objeto de retrasar la negociación arancelaria y la liberalización de los servicios para el año 2003; también se opon[ía] al establecimiento de una cláusula impidiendo nuevas restricciones en los movimientos de capitales y pretend[ía] eliminar cualquier referencia en el mandato en una zona de librecambio”⁴⁴⁶. Al final, justo antes de la cumbre de Río se consiguió

⁴⁴³ “Intervención del ministro de asuntos exteriores, Abel Matutes en *Los Desayunos* de Radio-1”, 7 de noviembre de 1996.

⁴⁴⁴ A mediados de marzo, el presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, estuvo de gira oficial por América Latina visitando Brasil, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Argentina. Por su lado, José María Aznar también visitó Brasil y Argentina durante el mes de abril.

⁴⁴⁵ “Conclusiones de la presidencia”, Consejo Europeo de Ámsterdam, 16 y 17 de junio de 1997.

⁴⁴⁶ “Comparecencia del señor secretario de estado de política exterior y para la Unión Europea (de Miguel y Egea) para explicar el acuerdo para la creación de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y Mercosur, así como las consecuencias para España de dicho acuerdo”, Comisión de asuntos exteriores,

desbloquear la situación e iniciar las negociaciones con MERCOSUR, aunque en 2002 ya se habían vuelto a estancar. En suma, la ambigüedad francesa en cuanto a la cooperación eurolatinoamericana ha sido una constante: apoyo a la iniciativa pero defensa de los intereses nacionales cuando se avanza en la cooperación.

Los vínculos históricos y/o culturales de *Portugal e Italia* con América Latina no han repercutido en una mayor influencia en las relaciones entre la UE y la región. Por un lado, para Portugal América Latina (y sobre todo Brasil) forman parte del *acquis* de su política exterior y muestra de ello es su participación en la Comunidad Iberoamericana de Naciones a través de las cumbres iberoamericanas. No obstante, de un modo similar a España pero de forma más acentuada, Portugal ha priorizado estas relaciones a través del marco iberoamericano y no a través de la UE. Es más, la cooperación con América Latina no ha formado parte de la agenda de diálogo bilateral entre España y Portugal. Por ello, Portugal no ha sido un aliado de España en el impulso de la institucionalización de las cumbres UE-América Latina aunque sí ha sido un socio necesario para el otro marco de cooperación: las cumbres iberoamericanas. Por otro lado, Italia también ha mostrado cierta afinidad cultural con algunos países de América Latina y las relaciones comerciales e inversoras han tenido cierta relevancia. En la VIII cumbre hispano-italiana, celebrada en Madrid el 23 de febrero de 1999, el presidente del gobierno italiano, Massimo D'Alema, constató que “España tiene un papel primordial en la relación entre América Latina y Europa”, por encima del de Italia, pero que “hemos decidido trabajar juntos en la preparación de la cumbre” birregional⁴⁴⁷. Prueba de esta voluntad de cooperación fue el apoyo italiano al intento español de mejorar las relaciones entre la UE y MERCOSUR a través del inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación, justo en el momento en que, además, este impulso estaba encontrando las reticencias de

Sesión nº 47, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 641, 16 de marzo de 1999, p. 18695.

⁴⁴⁷ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, Don José María Aznar, y del presidente del consejo de ministros de la República Italiana, Massimo D'Alema”, VIII cumbre hispano-italiana, Madrid, 23 de febrero de 1999.

otros socios como Francia⁴⁴⁸. Sin embargo, dicho apoyo no ha sido constante y su papel en las relaciones eurolatinoamericanas ha sido bastante reducido.

Finalmente, nos queda hacer una breve mención a la falta de activismo de los otros dos grandes, *Alemania y el Reino Unido* en este tema de la agenda. Por este motivo, España no ha intentado la estrategia del bilateralismo con ninguno de los dos países a la hora de encontrar aliados para influir en la cooperación eurolatinoamericana. Las relaciones del país germano con América Latina han sido definidas como una “amistad sin compromiso” o “unas relaciones sin emociones” (Hofmeister, 1998: 52). Alemania, que no tiene ni vínculos históricos ni una presencia económica significativa en la región, apoyó como país que presidía el Consejo de la Unión (primer semestre de 1999) la expansión de la política de la Unión hacia América Latina en el momento de la celebración de la primera cumbre en Río de Janeiro. Sin embargo, a falta de intereses más concretos, este apoyo político decayó a medida que emergían nuevos asuntos en la agenda. En este sentido, en Alemania se ha ido produciendo una mayor europeización (en el sentido *top-down*) de las relaciones con los países latinoamericanos⁴⁴⁹. En otras palabras, la falta de intereses claros hacia la región ha influido en el bajo perfil adoptado por Alemania en la configuración de la política latinoamericana de la UE. Este país ha aceptado el marco de la Unión Europea como el más idóneo para desarrollar estas relaciones y ha dejado que los países europeos con más contactos con la región definieran la política europea latinoamericana. El caso del Reino Unido se asemeja en gran parte al alemán. Para el gobierno británico, América Latina se encuentra “más bien al final de la lista de prioridades” de su política exterior y, por tanto, ha optado por dejar que Bruselas se ocupe del conjunto de políticas para esta región, siempre y cuando no menoscabe la autoridad estadounidense hacia sus vecinos (Grugel y Kippin, 2006: 285 y 290). Esto es, el Reino Unido también ha cedido el protagonismo a

⁴⁴⁸ “Comparecencia del señor secretario de estado de política exterior y para la Unión Europea (de Miguel y Egea) para explicar el acuerdo para la creación de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y Mercosur, así como las consecuencias para España de dicho acuerdo”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 47, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 641, 16 de marzo de 1999, p. 18695.

⁴⁴⁹ Véase: Bodemer, Klaus (2005), *Informe sobre Alemania elaborado para el proyecto “Latin America – Study on Relations Between the European Union and Latin America. New Perspectives”* (Contract RELEX – I – 2 – 2004 – Latin America – 1). También está publicado en Bodemer, 2006

otros países europeos y las instituciones comunitarias en las relaciones con los países latinoamericanos.

Antes de cerrar este apartado debemos hacer balance de los *resultados* de las dos cumbres analizadas. La celebración de la cumbre entre la UE y América y Latina de Río de Janeiro en junio de 1999 ya fue, para España, un éxito en sí misma ya que reforzaba la condición de liderazgo español en la región ante el resto de socios europeos. El ministro Matutes lo afirmaba de esta forma: “La intensificación de esos vínculos con la Unión Europea favorecen especialmente a España, a causa de nuestra ventaja cultural, completada con los demás elementos de nuestra presencia allí. Por lo demás, los europeos nos reconocen nuestra condición de país líder respecto a Iberoamérica, sin que, por supuesto, en ningún momento debamos pretender ser excluyentes”⁴⁵⁰. Por otro lado, los documentos que se firmaron en la cumbre, la ‘declaración de Río de Janeiro’ y las ‘prioridades para la acción’, plantearon una agenda de trabajo muy amplia y sin concreción en los proyectos a desarrollar, como ya hemos constatado en páginas anteriores. La cuestión que sí recibió una atención prioritaria por parte de España fue la aprobación del mandato de negociación de una zona de libre comercio de la UE con MERCOSUR y Chile⁴⁵¹. Asimismo, también prosperó la intervención española para que se mencionara en la declaración de Río que, en paralelo a las negociaciones de la ronda del milenio de la Organización Mundial del Comercio, se abordarían las negociaciones para reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios entre ambas regiones⁴⁵².

En mayo de 2002, el gobierno español dedicó grandes esfuerzos a la cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe que tenía que celebrarse en Madrid. España consideraba que, una vez

⁴⁵⁰ “Comparecencia, a petición propia, del ministro de asuntos exteriores, Excmo. Sr. D. Abel Matutes Juan, para informar sobre las relaciones entre España e Iberoamérica en su vertiente bilateral, general y con la Unión Europea”, Comisión de asuntos iberoamericanos, Sesión nº 534, *Diario de Sesiones del Senado*, VI Legislatura, 29 de noviembre de 1999, p. 3.

⁴⁵¹ “Pregunta del señor Robles Fraga, del grupo parlamentario popular en el Congreso, sobre los resultados de la cumbre entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro (Brasil)”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 61, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 790, 3 de noviembre de 1999, p. 23522.

⁴⁵² “Comparecencia, a petición propia, del ministro de asuntos exteriores, Excmo. Sr. D. Abel Matutes Juan, para informar sobre las relaciones entre España e Iberoamérica en su vertiente bilateral, general y con la Unión Europea”, Comisión de asuntos iberoamericanos, Sesión nº 534, *Diario de Sesiones del Senado*, VI Legislatura, 29 de noviembre de 1999, p. 4.

institucionalizada la relación eurolatinoamericana en Río, la agenda de Madrid debía concretar la dirección de la asociación estratégica birregional⁴⁵³. José María Aznar, en la inauguración de la cumbre de Madrid incidió en estos objetivos: “Deseamos construir unas relaciones auténticamente privilegiadas en los ámbitos de la cooperación política, las relaciones económicas y comerciales, la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo y la cooperación educativa y cultural”⁴⁵⁴.

El balance que el gobierno hizo de la cumbre fue positivo. A pesar de que el contexto internacional no lo favorecía, la cumbre contó “con una elevadísima participación”, tuvo “resultados concretos muy apreciables” y recibió “una valoración muy positiva tanto por parte de los participantes como, en términos generales, de los medios de comunicación”⁴⁵⁵. Sin embargo, los acuerdos tangibles que quedaron recogidos en el ‘compromiso de Madrid’, en el ‘informe de evaluación’ y en el ‘documento de valores y posiciones comunes’ no arrojaron una evaluación tan satisfactoria. Los acuerdos, fundamentalmente retóricos y faltos de toda concreción, pueden resumirse en cuatro niveles distintos. En el ámbito político, se acordó combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones (la inclusión de las FARC, a petición de Colombia, dentro de la lista de grupos terroristas de la UE fue uno de los temas de mayor controversia⁴⁵⁶); se acogió con satisfacción la creación del Tribunal Penal Internacional y se llamó a la adhesión universal; y, se reforzó el diálogo político entre ambas regiones en los foros internacionales. En el ámbito económico, se concluyó el acuerdo de asociación con Chile (que es uno de los más avanzados de los que ha suscrito la UE ya que abarca productos tan sensibles como el vino y que entró en vigor en 2005) y se avanzó en las negociaciones para un acuerdo con MERCOSUR. De hecho, y como afirmaría Jean Grugel en su

⁴⁵³ Es preciso apuntar que, según José Escribano, España no supo sacar ventaja de la resolución del Parlamento Europeo de 15 de noviembre de 2001 en la que se pedía al Consejo Europeo la aprobación de una estrategia común para América Latina (2006: 429-30). Véase: “Resolución del Parlamento Europeo sobre una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina”, 15 de noviembre de 2001. Reproducida en Aldecoa, 2002: 843-847.

⁴⁵⁴ “Discurso del presidente del gobierno, José María Aznar, en la inauguración de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe”, Madrid, 17 de mayo de 2002.

⁴⁵⁵ “Comparecencia del secretario de estado para la cooperación internacional y para Iberoamérica, Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Cortés Martín”, Comisión de asuntos iberoamericanos, Sesión nº 295, *Diario de Sesiones del Senado*, VI Legislatura, 3 de junio de 2002, p. 4.

⁴⁵⁶ A pesar de que no se incluyeron las FARC en la lista de grupos terroristas de la UE durante la celebración de la cumbre en mayo a petición de Suecia que temía por las negociaciones de paz en Colombia, finalmente la inclusión se formalizó a mediados de junio (Domínguez Rivera, 2003: 142). El presidente del gobierno, José María Aznar, en tanto que presidencia del Consejo de la Unión lo había asumido como un “compromiso prácticamente personal” (Soriano, 2002: 85).

evaluación de los resultados de la cumbre, “se concedió bastante más importancia al acuerdo con Chile del que se habría concedido en un principio, en parte para compensar el fracaso con el MERCOSUR” (2002: 16). Y, en el ámbito cultural, educativo y científico, se impulsó el desarrollo y la asignación de fondos a proyectos que promovieran la educación superior y el desarrollo de la sociedad de la información así como que redujeran los desequilibrios sociales y la pobreza.

Algunos académicos han señalado que la incorporación de América Latina en la agenda europea es un claro ejemplo de la divergencia entre las preferencias españolas y las prioridades europeas (Soriano, 2002: 92; Barbé, 2007: 385). Como ya hemos visto a lo largo de las páginas de esta tesis, el liderazgo español necesita de alianzas con otros socios europeos para, o bien introducir sus intereses en la agenda europea, o bien influir en las directrices de la agenda misma de la UE. En este caso, España ha liderado el avance en la cooperación con América Latina como prioridad de la agenda exterior europea pero no ha encontrado los aliados suficientes para mantener esta prioridad en lo alto de la agenda. Por un lado, Francia, su tradicional aliado con quién sí se ha recurrido al bilateralismo, ha jugado a la ambigüedad, apoyando unas veces y frenando en otras la cooperación eurolatinoamericana. Por el otro, la mejora de las relaciones bilaterales de España con Italia o Portugal no se han traducido en una agenda conjunta en materia de política exterior europea como son las relaciones UE-América Latina. En suma, ni el contexto (internacional, europeo y latinoamericano), ni los intereses compartidos entre ambas regiones, ni tampoco las alianzas intra-europeas han favorecido a que la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina (y el Caribe), que tanta retórica generó durante la década de los noventa, consiguiera construir conjuntamente una agenda de cooperación concreta y con resultados tangibles.

6.3.- Algunas consideraciones sobre la participación de España en la acción exterior de la Unión Europea hacia el Mediterráneo y América Latina

La comparación de la aportación española a las agendas euromediterránea y eurolatinoamericana demuestra, una vez más, que no es una tarea fácil ya que, como hemos expuesto, cada estudio de

caso, y sobre todo cada momento clave seleccionado, tiene sus especificidades⁴⁵⁷. Un ejemplo de las dificultades en la comparación puede ser la coincidencia de que el PSOE era el partido en el gobierno durante los dos momentos estudiados para el caso del Mediterráneo (1995 y 2005) mientras que el PP era quién ostentaba el poder en 1999 y 2002 cuando la agenda eurolatinoamericana recibió un destacado impulso español. Con esto no queremos decir que cada partido ha priorizado más un área de la política exterior que otra, sino que ha resultado así por el mero resultado de haber elegido unos determinados momentos clave para construir los estudios de caso (bajo los criterios de interés español, contexto internacional favorable y receptividad europea). Asimismo, el nivel de prioridad del Mediterráneo y de América Latina tanto en la agenda europea como en la de los estados miembros es desigual y ello ha dificultado también el ejercicio comparativo.

Desde el momento de la adhesión a las Comunidades Europeas, España ha buscado europeizar su agenda de política exterior. Es decir, ha pretendido que la UE desarrollara una política común hacia las regiones que tradicionalmente han representado el interés nacional de la política exterior de España: el Mediterráneo y América Latina. Sin embargo, esta europeización *bottom-up* ha variado en cada caso así como también han sido dispares las alianzas con otros estados miembros. Así, las diferencias en el grado de europeización de la política hacia el Mediterráneo y hacia América Latina se deben tanto a intereses españoles como a intereses europeos.

En lo que respecta a los intereses españoles hacia el Mediterráneo y América Latina, existe una diferencia trascendental entre ambos casos que influye en cómo España impulsa la europeización hacia dichas regiones. Por un lado, el alto grado de identificación de España con el Proceso de Barcelona o Partenariado Euromediterráneo ha hecho que no buscara otro marco de relación y que defendiera su vigencia como marco de cooperación. En este caso, el objetivo de la política exterior española ha sido influir en la política exterior de la UE. Por consiguiente, la política española mediterránea ha sido prácticamente europeizada, esto es, España ha decidido que sus prioridades

⁴⁵⁷ José Escribano (2006) también hizo el ejercicio de comparación del papel de España como puente en las relaciones UE-Mediterráneo y UE-América Latina en su tesis doctoral.

pasan por las relaciones UE – Mediterráneo. Por el otro lado, la política española latinoamericana conjuga dos marcos de cooperación: las relaciones UE – América Latina y la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Para España las cumbres iberoamericanas han supuesto un espacio propio de relación con estos países pero que, además, ha servido para reforzar el estatus de España como grande de la Unión, presentándose ante el resto de estados europeos como el interlocutor de América Latina, como el país que ejerce de puente entre las dos orillas del Atlántico.

En cuanto a los intereses de las instituciones europeas y de los estados miembros, las relaciones con el Mediterráneo son vistas como una necesidad mientras que las relaciones con los países de América Latina son una posibilidad a explorar para convertirse en un verdadero actor global. Dicho de otra forma, mientras que las relaciones de la CE/UE con los países del Mediterráneo se basan en la proximidad y la necesidad de estabilidad en las fronteras, el interés europeo por América Latina tiene un carácter más comercial y de encuentro con un potencial aliado para reforzar la posición de la UE (a menudo ante los Estados Unidos) en los distintos marcos internacionales de negociación. Por otra parte, si bien en las relaciones UE-Mediterráneo el Partenariado ha buscado tener un alcance global, en las relaciones UE-América Latina la prioridad ha sido reforzar los niveles bilateral y subregional, a pesar de que en ambos casos se haya recurrido al sistema de cumbres (de ministros de asuntos exteriores o de jefes de Estado y de gobierno).

Como hemos ido analizando, el bilateralismo ha sido recurrentemente utilizado por España como estrategia para la defensa de intereses nacionales y el impulso de ellos en la configuración de la agenda europea. El Mediterráneo y América Latina han sido dos intereses constantes (o nacionales) de la política exterior española que han pasado también a formar parte de la agenda europea. Por tanto, los potenciales aliados de España en esta tarea de reforzar las relaciones euromediterráneas y eurolatinamericanas han sido países que también tienen estas regiones como parte de su interés nacional. Por un lado, esto incluye a aquellos países que tienen lazos históricos o de vecindad con estos países (con intensidad muy distinta para cada caso, Francia, Italia y Portugal). Por el otro, deben añadirse también aquellos países que han desarrollado una política exterior con vocación global, es decir, los estados grandes de la UE (de nuevo, Francia, Alemania, el Reino Unido y, en

parte también, Italia). A lo largo de este capítulo hemos comprobado cómo parte de la evolución en las relaciones euromediterráneas y eurolatinoamericanas se debe a la existencia o no de un *lobby* para ello. Así, a pesar de que se habla a menudo del *lobby* mediterráneo, no existe en cambio un *lobby* latinoamericano claro.

Un aliado constante para España en las cuestiones de interés de la agenda de política exterior europea es, como venimos demostrando, Francia. Sin embargo, la ambigüedad de este país para con los intereses de España también ha sido constante. Los apoyos franceses se han sostenido hasta que se ha considerado desde Francia que España podía sustituir su presencia en la región (en el caso del Mediterráneo) o hasta que los intereses nacionales económicos han prevalecido (en el caso de América Latina). Y lo mismo se podría decir a la inversa porque España también ha priorizado en numerosas ocasiones sus intereses económicos, mayoritariamente agrícolas, a la hora de impulsar o bloquear avances en las agendas europeas con ambas regiones. En cambio, por un lado, Portugal ha sido para España un aliado con quién comparte unos intereses similares y una voluntad de europeizar dichos intereses, aunque a veces, debido a su poco peso dentro de la Unión, España no lo tenga como aliado preferente. Y, por el otro, Italia ha formado parte del *lobby* mediterráneo (y muy poco del latinoamericano), concertando con España, gracias a la estrategia del bilateralismo, algunas posiciones clave para el desarrollo de la política exterior europea.

En lo que concierne a los intereses del resto de países grandes, que es lo que aquí nos corresponde analizar, es preciso destacar cómo se ha producido la europeización *top-down* en la formación de sus agendas exteriores. En otras palabras, sobre todo para Alemania y el Reino Unido, la política exterior (intergubernamental) de la UE les ha servido para poder mantener relaciones con los países del Mediterráneo y América Latina dentro de un marco más general, el de la UE. Sin embargo, dichos países no han querido ni liderar estos ámbitos de la política exterior europea ni ser apoyo a propuestas de otros estados como las de España. En este sentido, la intensificación de las relaciones bilaterales de España con estos países no ha comportado una directa conversión en aliados de España para las agendas euromediterránea y eurolatinoamericana.

En suma, en los casos presentados, España ha vuelto a utilizar la estrategia de búsqueda de aliados para europeizar sus intereses nacionales a la vez que influir en la agenda europea. No obstante, el éxito ha dependido en cada caso de si realmente los posibles aliados también tenían intereses en la región. El Mediterráneo es un buen ejemplo de que, cuando hay intereses compartidos por varios estados miembros, el bilateralismo y, ocasionalmente, los grupos informales se convierten en una estrategia utilizada por España para impulsar la política exterior europea hacia dicha área. En cambio, en el caso latinoamericano, los intereses del lado español se han demostrado más intensos que los del resto de estados miembros por lo que España ha podido recurrir menos al bilateralismo a la hora de forjar alianzas para influir en la definición de la política exterior europea. A pesar de ello, el balance no es del todo negativo. Si, para España, los intereses compartidos por el desarrollo de una política europea hacia el Mediterráneo han permitido ‘elevar’ el asunto al nivel de la UE, el éxito más limitado de España en la búsqueda de apoyos para una mayor cooperación con América Latina no ha evitado que la ambición española en este ámbito le haya servido para presentarse como otro de los estados grandes de la UE, con capacidad de influencia en la agenda europea a la vez que con capacidad de desarrollar una agenda de política exterior propia.

7 España en la acción exterior de la Unión Europea hacia países terceros

España no sólo ha apostado por la incorporación de las dimensiones mediterránea y latinoamericana en la agenda de la política exterior europea, como hemos analizado en el capítulo anterior, sino que también ha buscado influir en las relaciones entre la UE y algunos países de sendas regiones. España ha pretendido ejercer un rol más activo, influyente y con capacidad de propuesta en la cooperación bilateral entre la Unión y los países terceros con los que mantiene unas relaciones más estrechas. Éste es el caso de Marruecos y Cuba. Por razones históricas, España ha mantenido unas relaciones privilegiadas con estos dos países. Relaciones que hasta el momento de la adhesión de España a las Comunidades Europeas habían sido estrictamente bilaterales, y que a partir de ese momento han sido en gran parte europeizadas.

Evidentemente ningún país miembro de la Unión Europea puede tratar de influir en las relaciones que mantiene la Unión con todos los países terceros. De forma natural se produce una especialización entre estados miembros. De este modo, un país como España acepta las decisiones sobre política exterior de la UE que no son prioritarias en su agenda y que han sido moldeadas por otros estados miembros más interesados y busca ser el interlocutor europeo de aquellas decisiones que atañen a países que forman parte de las prioridades de su política exterior nacional.

Este capítulo seguirá la misma estructura que los anteriores. En cada estudio de caso se presentará, en primer lugar, el contexto, los actores y la agenda a partir de los cuales se conforma la posición española defendida en el seno de la Unión Europea; y, en segundo lugar, se analizarán los instrumentos utilizados y las alianzas forjadas por el gobierno español así como los resultados que de ellos se han derivado. El capítulo se cerrará con unas conclusiones preliminares en que se comparan los dos casos presentados.

7.1.- Mediterráneo -- Marruecos: Acuerdo de asociación de 1996 y estatuto avanzado de 2008

En las relaciones triangulares España-UE-Marruecos, España juega un doble papel, que a menudo puede ser contradictorio. Por un lado, España quiere ser un actor relevante en la definición de la política europea hacia Marruecos pero, por el otro, es uno de los países europeos que puede verse más afectado por la competencia comercial marroquí, especialmente en la agricultura. Jordi Vaquer i Fanés, en su tesis doctoral sobre el impacto de la UE en la política española hacia Marruecos, presenta esta ambivalencia de intereses de la siguiente forma:

“Marruecos ocupa una posición muy especial entre los socios bilaterales de España. Es al mismo tiempo un vecino y una antigua colonia, un competidor económico y un mercado natural para la economía española, un ‘primo’ cultural y un representante de una civilización diferente, una amenaza territorial y un socio militar” (2004: 17).

Domingo del Pino ha calificado la relación hispano-marroquí como “una incómoda vecindad” (2002: 115)⁴⁵⁸. Así, desde la independencia de Marruecos, las relaciones entre estos dos países se han caracterizado por una sucesión de periodos de conflicto (principalmente por contenciosos territoriales y de concurrencia económica) y periodos de cooperación, sobre todo a partir de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. El hecho de que sea la Unión Europea quien negocie directamente los acuerdos en materia de comercio, agricultura y pesca con los países terceros ha supuesto una cierta europeización de las relaciones entre España y Marruecos (Escribano Francés, 2007: 188).

Para este apartado se han escogido dos momentos clave de las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos en los que España ha tenido un papel preeminente: las negociaciones para el acuerdo de

⁴⁵⁸ Muchos investigadores se han dedicado a analizar las relaciones hispano-marroquíes tanto en los momentos de mayor cooperación como especialmente en los momentos de conflictividad latente. A título de ejemplo, señalaremos algunos de estos trabajos: Del Pino 2002 y 2005; Del Valle, 2007; Gillespie, 2005; González del Miño, 2005; López, 2007; Molina, 2003; y, Vaquer, 2004.

asociación entre la UE y Marruecos firmado en febrero de 1996⁴⁵⁹, y la propuesta de estatuto avanzado para Marruecos que el Rey Mohamed VI y sus respectivos primeros ministros defendían desde 2003⁴⁶⁰ y que, tras el apoyo de algunos países europeos mediterráneos, entró en la agenda de negociaciones euro-marroquí⁴⁶¹.

Es preciso señalar que no se han escogido los periodos de negociaciones para definir la política europea de vecindad (2003-2004) ni para redactar el plan de acción de Marruecos (firmado en 2005), porque España tuvo un papel escaso o nulo en ambos. En ese contexto, el debate entre los socios comunitarios giraba en torno a la selección de qué países debían ser objeto de esta nueva

⁴⁵⁹ El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Marruecos se cerró el 15 de noviembre de 1995, doce días antes de la celebración de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona. La firma de este acuerdo y del de pesca tuvo lugar en Bruselas el 26 de febrero de 1996. Para que el tratado entrara en vigor una vez firmado, se exigía el dictamen conforme del Parlamento Europeo y la ratificación por parte de todos los estados miembros. Si bien el dictamen conforme fue aprobado por el pleno del Parlamento el 6 de junio de ese mismo año, las ratificaciones nacionales no finalizaron hasta octubre de 1999. Posteriormente, y a solicitud de Marruecos, la entrada en vigor se retrasó debido a que revisaron algunas partes del capítulo agrícola, particularmente en las cuotas de importación de tomates marroquíes. Finalmente, el acuerdo entró en vigor el 1 de marzo de 2000. Esta información ha sido extraída de algunas fuentes secundarias como: Torras Virgili, 1997: 36-37; Feliu y Salomón, 2000: 209; de Almeida, 2001: 566; así como también de fuentes primarias. En este sentido, véanse: “Resolución legislativa sobre la propuesta de decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo euromediterráneo por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos por otra”, Procedimiento de dictamen conforme, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C/181, 24 de junio de 1996, p. 15; “Decisión del Consejo y de la Comisión, de 24 de enero de 2000, relativa a la celebración del acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos por otra”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L/70, 18 de marzo de 2000, pp. 1-190; y “Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2000, relativo a la celebración de un acuerdo en forma de canje de notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos relativo a determinadas modificaciones de los anexos, 2, 3, 4 y 6 del acuerdo euromediterráneo por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L/70, 18 de marzo de 2000, pp. 205-227.

⁴⁶⁰ En 2003 el primer ministro Driss Jettou (2002-2007) planteó la necesidad de reforzar las relaciones con la UE a través del acuerdo de un *statut avancé* o estatuto avanzado para Marruecos en varias de reuniones con representantes de la Comisión Europea como el III consejo de asociación entre la UE y Marruecos, celebrado en Bruselas el 24 de febrero de 2003 y la entrevista con Romano Prodi, también en Bruselas el día 17 de junio de 2003. Véanse: “Troisième conseil d’association UE/Maroc”, *Lettre d’information de la Délégation de la Commission européenne au Royaume du Maroc*, n° 174/175; “Arrimer le Maroc à l’Europe”, *Maroc Hebdo International*, n° 563, 20-26 de junio de 2003; y, Martín, 2003: 3.

⁴⁶¹ El consejo de asociación UE-Marruecos, reunido en Bruselas en julio de 2007, decidió iniciar las negociaciones para reforzar las relaciones euro-marroquíes con la perspectiva de un estatuto avanzado a través de la creación de un grupo de trabajo. Dicho grupo se reunió tres veces a lo largo de 2008, el 16 de mayo, el 18 de julio y el 17 de septiembre. Finalmente, en el consejo de asociación celebrado en Luxemburgo el 13 de octubre de 2008 se anunció el lanzamiento del estatuto avanzado, entendido como un paquete de medidas que se irán implementando en los próximos años (cooperación en materia policial y de seguridad, ampliación del acuerdo de libre cambio, integración gradual en numerosas políticas sectoriales de la UE).

política hacia su entorno próximo y no tanto en la promoción de una política más integradora hacia Marruecos o el Magreb en general (Martín, 2004: 525)⁴⁶².

7.1.1.- Antecedentes

Para analizar con mayor rigor los citados momentos de profundización de las relaciones entre Marruecos y la UE propiciados por la influencia de España, es preciso que previamente hagamos un breve repaso tanto de la evolución de la cooperación entre las Comunidades Europeas y Marruecos, iniciada ya en 1957, como de la mejora de las relaciones bilaterales hispano-marroquíes desde la consolidación de la democracia en España. Las relaciones entre las Comunidades Europeas y su vecino mediterráneo se han ido ampliando con cada tratado firmado, empezando por la cooperación estrictamente comercial y llegando hasta el diálogo político⁴⁶³. Ya en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en marzo de 1957, Marruecos y Túnez aparecían citados en un protocolo y en una declaración que permitían que Francia mantuviera un régimen preferencial con estos países del Magreb. El tratado anunciaba, asimismo, el interés del resto de socios europeos por negociar la firma de algún tipo de acuerdo de asociación económica con dichos países (Torras Virgili, 1997: 1).

Sin embargo, no fue hasta 1969 que Marruecos y la CEE firmaron un primer acuerdo de asociación que, pese al título, era en realidad un acuerdo comercial preferente (de Almeida, 2001: 561). El contenido de dicho acuerdo era facilitar la libre circulación de mercancías para productos

⁴⁶² En ese momento, España defendió, junto con Italia y la Comisión Europea, la inclusión de los países mediterráneos que forman parte del Proceso de Barcelona en este nuevo marco de relación, que inicialmente sólo había sido previsto para los vecinos del este de Europa. El interés de dicha inclusión se explica, en palabras de la ministra Ana Palacio, por la voluntad de “situar los socios mediterráneos en pie de igualdad con los países de la Europa del este, lo que garantiza que la UE continúe prestando al Mediterráneo la atención y la prioridad que se merece” (Barbé, Mestres y Soler, 2007: 43).

⁴⁶³ Cabe señalar que las aspiraciones de Marruecos también han incluido la adhesión a las Comunidades Europeas. La primera solicitud para incorporarse como miembro de la CEE fue presentada en 1984 a través de una carta de Hassan II al presidente en ejercicio de la CEE, François Mitterrand. Esta carta fue debatida en el Consejo Europeo de Fontainebleau en junio de 1984 (Hernando de Larramendi, 1997b: 274). En julio de 1987, justo cuando empezaban a tener efecto las adhesiones de España y Portugal en las relaciones euro-marroquíes, Marruecos renovó su solicitud de adhesión a la CEE. La respuesta del presidente del Consejo, de 1 de octubre de ese mismo año, subrayaba que Marruecos es ya un “amigo privilegiado” de las Comunidades y manifestaba “que los protocolos en vías de negociación deberían permitir una cooperación reforzada y más amplia” (de Almeida, 2001: 549). Finalmente, de forma más bien testimonial, Marruecos volvió a presentar su solicitud de adhesión en 1995.

industriales y la previsión de un trato preferencial de reducción de los derechos de aduanas para ciertos productos agrícolas (de la Fuente, 1989: 81). En la década siguiente, dentro del marco más general de la política global mediterránea, se firmó un nuevo acuerdo, esta vez llamado acuerdo de cooperación (1976), que introducía “nuevos ámbitos de cooperación además del comercial como es el de la cooperación económica, técnica y financiera y el de la cooperación en el sector de la mano de obra” (Torras Virgili, 1997: 6). Y ya entrada la década de los noventa, la reformulación de la política europea hacia el Mediterráneo, que recibió esta vez el nombre de política mediterránea renovada, comportó un nuevo impulso para las reformas económicas y estructurales, la cooperación regional y las acciones medioambientales en los países mediterráneos. Finalmente, como desarrollaremos en las siguientes páginas, el acuerdo que aún hoy está vigente es el acuerdo de asociación de 1995, que forma parte de los acuerdos bilaterales dentro del marco del Proceso de Barcelona. Éste supone una mejora “tanto en lo relativo a los valores de la ayuda financiera para sostener las reformas estructurales y sociales de los estados beneficiarios, como en la forma de dirigirlos, buscando que éstos logren la transición hacia economías competitivas y abiertas que posibiliten la puesta en marcha de una zona de libre cambio” (de Almeida, 2001: 564).

En lo que respecta a las relaciones bilaterales entre Marruecos y España, nos parecen plenamente oportunas las palabras de Paloma González del Miño definiéndolas como una “realidad poliédrica, plagada de complejas aristas, sometida a procesos de fluctuaciones serpenteantes, de diversa intensidad”. Sin duda, la realidad hispano-marroquí es poliédrica con aristas de “conflictividad cíclica”, (como las tensiones por la descolonización del Sáhara Occidental, el contencioso territorial de Ceuta y Melilla o las dificultades en materia de pesca y migraciones) y fluctuaciones de cooperación económica, comercial y de diálogo político (2005: 11-12).

Con la llegada de la democracia en España, y posteriormente durante la etapa de Felipe González como presidente, el gobierno español tuvo un marcado interés en establecer unas relaciones más cooperativas con su vecino del sur. Ejemplo de ello fue la inauguración en 1983 de la tradición de que el primer viaje al exterior del presidente del gobierno, en su primera legislatura, fuera a

Marruecos, con la excepción de los viajes a otros estados miembros de la Unión Europea⁴⁶⁴. El gobierno español buscó explícitamente crear un “colchón de intereses” entre ambos países para evitar que las posibles crisis que surgieran en un sector concreto de la relación, se contagiaran a otros terrenos, es decir, para intentar reducir al máximo la situación de desacuerdo mediante intereses compartidos basados en la cooperación. En otras palabras, la década de los noventa sirvió para “limitar el carácter conflictivo de las relaciones con Marruecos reforzando la interdependencia económica entre los dos países gracias a la creación de un tejido de ‘intereses cruzados’ destinado a promover una ‘estabilidad dinámica’” (Hernando de Larramendi, 2006: 31).

La cooperación bilateral continuó reforzándose hasta que ambos países decidieron firmar un tratado que institucionalizaba las reuniones bilaterales al más alto nivel para fortalecer el diálogo político y hacer un seguimiento de la cada vez más amplia agenda de cooperación política, económica, social, cultural y tecnológica. De hecho, Marruecos fue el primer país no miembro de la UE con el que España institucionalizó el diálogo político a través de la celebración de cumbres bilaterales anuales⁴⁶⁵. La idea de firmar el tratado hispano-marroquí cuajó en una visita de Felipe González a Rabat en diciembre de 1990, precisamente en un momento en que las relaciones entre Marruecos y Francia pasaban por una de sus peores crisis desde 1956 (Vaquer, 2004: 95)⁴⁶⁶. El 4 de julio de 1991, Marruecos y España firmaron en Rabat el tratado de amistad, buena vecindad y cooperación⁴⁶⁷, que entró en vigor el 28 de enero de 1993. La primera reunión de alto nivel entre ambos gobiernos se celebró en Madrid el 3 de diciembre de 1993⁴⁶⁸.

⁴⁶⁴ Felipe González inauguró la tradición de que Marruecos fuera el primer destino exterior del presidente del gobierno el 29 de marzo de 1983. José María Aznar viajó a Marruecos el 27 de mayo de 1996 y, por su parte, José Luis Rodríguez Zapatero lo hizo el día 24 de abril de 2004.

⁴⁶⁵ Como ya hemos mencionado en el capítulo cuarto, España también ha institucionalizado relaciones bilaterales con Túnez, Argelia, Egipto, Mauritania y Turquía.

⁴⁶⁶ La crisis franco-marroquí se produjo por el aumento de las críticas francesas a la situación de violación de los derechos humanos en Marruecos, aunque se agravó por algunos incidentes concretos como la publicación del libro *Notre ami le Roi* de Gilles Perrault, una biografía extremadamente crítica del Rey Hassan II, y algunos gestos a favor del Sáhara Occidental por parte de Danielle Mitterrand, la esposa del entonces presidente de la República Francesa (Vaquer, 2004: 95-6).

⁴⁶⁷ “Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 4 de julio de 1991”, *Boletín Oficial del Estado*, 26 de febrero de 1993.

⁴⁶⁸ Si bien la previsión es que cada año se celebre una reunión de alto nivel hispano-marroquí, lo cierto es que entre 1993 y 2008 sólo se han celebrado ocho reuniones: I RAN en Madrid el 3 de diciembre de 1993; II RAN en Rabat los días 5 y 6 de febrero de 1996; III RAN en Madrid los días 4 y 5 de junio de 1997; IV RAN

No obstante, no siempre ha reinado un clima de cooperación. Los momentos de tensión bilateral más graves desde la firma del tratado de amistad se sucedieron entre octubre de 2001 y enero de 2003 teniendo como momento de máximo conflicto el incidente de Perejil. Esta crisis explica porqué, a nivel bilateral, no se celebró ninguna reunión de alto nivel hispano-marroquí entre 1999 y 2003; y describe cómo puede incidir en el nivel europeo una crisis bilateral entre un estado miembro y un país tercero. La amistad entre Marruecos y España fue deteriorándose debido a la suma de varios desencuentros que desencadenaron, primero, en la irritación del gobierno español por la falta de acuerdo para el uso de las aguas marroquíes por la flota comunitaria y la amenaza por parte de Aznar de represalias contra Marruecos⁴⁶⁹; después, en la llamada a consultas del embajador marroquí en Madrid en octubre de 2001; y, finalmente, en el conflicto armado por la territorialidad del islote Perejil, a principios de julio de 2002⁴⁷⁰. Ante este hecho, España esperaba que la Unión Europea expresara algún tipo de condena a la agresión marroquí. Sin embargo, “Francia bloqueó la adopción de un comunicado de solidaridad sosteniendo que, como Madrid no había informado ni consultado adecuadamente a sus socios de la UE, no podía pedir apoyo político para una operación que algunos estados miembros desaprobaban claramente”, aunque la verdadera razón eran “los estrechos vínculos políticos y económicos de Francia con su antigua colonia” en un momento que, además, España había optado por privilegiar a Argelia (Monar, 2002: 252)⁴⁷¹. Una vez reestablecido

en Rabat los días 26 y 27 de abril de 1998; V RAN en Madrid los días 28 y 29 de abril de 1999; VI RAN en Marrakech los días 8 y 9 de diciembre de 2003; VII RAN en Sevilla y Córdoba el 29 de septiembre de 2005; VIII RAN en Rabat los días 5 y 6 de marzo de 2007; y, IX RAN en Madrid el 16 de diciembre de 2008.

⁴⁶⁹ “Aznar anuncia represalias contra Marruecos por el fracaso de la pesca”, *El País*, 26 de abril de 2001.

⁴⁷⁰ Similarmente, y en la lógica de la escalada de tensión, otro de los desencuentros entre España y Marruecos fue la propuesta española planteada en el Consejo Europeo de junio de 2002 en Sevilla de endurecer la política de cooperación con los países terceros si éstos no colaboraban contra la inmigración clandestina. De hecho, España planteó, como medida más drástica, la suspensión de los acuerdos de asociación de la UE con estos países. Esta propuesta no prosperó por la oposición de países como Francia, Suecia y Luxemburgo, pero sí que se decidió tomar medidas de evaluación sistemática de las relaciones con los países terceros (Feliu, Lorenzo y Salomón, 2003: 56; Jiménez Piernas, 2004: 151).

⁴⁷¹ La historia completa de la sucesión de hechos y de reacciones europeas fue de la siguiente manera: Primeramente, ante la ocupación marroquí de Perejil, la recién nombrada ministra de asuntos exteriores, Ana Palacio, inició una ronda de contactos con los responsables de la política exterior europea. Entonces, la Comisión exigió a Rabat una rápida solución, recordándole su relación privilegiada con la Unión. Por otra parte, la presidencia danesa del Consejo de la UE, que había tomado el relevo de España en el segundo semestre, se mostró aún más firme, mediante una declaración en la que instó a Marruecos a retirar sus tropas inmediatamente. Tras la ocupación española del islote, la Unión Europea entró en la disyuntiva de dar su apoyo a Madrid o mantenerse neutral al considerar que se trataba de un conflicto eminentemente bilateral. Durante una reunión del Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS) celebrada horas después de la ocupación, los representantes de los estados miembros mostraron su solidaridad con España pero los problemas llegaron al intentar poner por escrito este apoyo. En efecto, Francia vetó un comunicado

el *status quo* en el islote de Perejil y con la voluntad política de ambas partes por reestablecer relaciones, los embajadores marroquí y español volvieron a sus destinos y, finalmente, tuvo lugar en diciembre de 2003 en Marrakech una cumbre de reconciliación que supuso el inicio de los trabajos conjuntos para encontrar alguna solución a los temas bilaterales conflictivos (migraciones, espacios marítimos, proyectos de inversión, entre otros).

A pesar de este episodio y algún otro de menor calado, la relación hispano-marroquí se ha ido construyendo sobre la base del tratado de amistad y, cada vez más, España se ha ido convirtiendo en un aliado para los intereses de Marruecos para con la Unión Europea.

7.1.2.- Formación de la posición española

Como ya hemos avanzado, los dos momentos escogidos para este estudio de caso corresponden a las negociaciones euro-marroquíes para la firma del acuerdo de asociación de 1996 y los pasos para la concesión de un estatuto avanzado para Marruecos en su relación con la UE en 2008. Momentos en los cuales España no sólo fue un aliado de Marruecos sino que también fue un actor relevante en las negociaciones intra-europeas. Analicemos, pues, el contexto, los actores y la agenda de la posición española en ambos momentos clave de las relaciones euro-marroquíes.

El análisis de los *contextos* (internacional, europeo y doméstico) que influyen en los dos momentos escogidos muestra cómo el interés por reforzar y profundizar en las relaciones euro-marroquíes no sólo viene de la parte marroquí sino también de la parte europea. El contexto internacional de principios de la década de los noventa está marcado, en buena parte, por la Ronda Uruguay del GATT que concluyó en abril de 1994, tras más de siete años de negociaciones. Dicho acuerdo establecía nuevos calendarios para una amplia liberalización del comercio de mercancías, entre ellos de algunos productos sensibles en las relaciones comerciales entre Marruecos y la UE como los tomates, los cítricos y las frutas tempranas. Por tanto, los acuerdos comerciales entre la UE y Marruecos, y por ello también el acuerdo de asociación, tenían que ser adaptados a dichos nuevos

promovido por la presidencia para no enturbiar aún más las relaciones con un país tan próximo como Marruecos. Para una versión más extensa de ello, véanse: Soler i Lecha y Mestres, 2003 y Hernando de Larramendi, 2004.

arreglos. El contexto internacional también tuvo su influencia a partir de 2003 en la propuesta marroquí de profundizar sus relaciones con la UE a través de un estatuto avanzado. Si bien las agendas europea y española tuvieron un impacto mayor, en la esfera internacional debemos señalar como una variable influyente la ‘iniciativa para el gran Oriente Medio y norte de África’ (BMENA en sus siglas en inglés), presentada por Estados Unidos en junio de 2004, que preveía la cooperación política y económica entre los países del G-8 y los de la región. Por distintos motivos, tanto los países árabes como los países europeos mostraron sus reticencias a la iniciativa y buscaron hacer de contrapeso a dicha iniciativa reforzando los proyectos de cooperación ya existentes como el Proceso de Barcelona o la política europea de vecindad.

El contexto europeo tanto en 1995 como en la década siguiente ha venido marcado por el interés europeo hacia el este de Europa (ampliaciones de 2004 y 2007). Así, el impulso dado a mediados de los noventa a la agenda europea hacia el Mediterráneo, tanto a nivel multilateral (Proceso de Barcelona) como bilateral (acuerdos de asociación con los países del sur del Mediterráneo⁴⁷²), fue, en parte, debido a la reacción de los países europeos mediterráneos que no querían que el Mediterráneo quedara relegado a un segundo lugar tras el interés renovado por el este de Europa (acuerdos europeos de asociación con los PECOS, acuerdos de partenariado con Ucrania, Kazajstán y Rusia, acuerdos de libre cambio con los países bálticos). Asimismo, en el segundo momento analizado cuando se terminó incluyendo los países mediterráneos en la política europea de vecindad (PEV) evidenció, de nuevo, que el *lobby* mediterráneo dentro de la UE no podía permitir que dicha nueva política se restringiera sólo a la frontera oriental, ni en lo relativo a la prioridad política ni a las líneas presupuestarias. Es más, una vez en vigor la PEV, Marruecos, apoyados por estos estados que conforman el *lobby* mediterráneo, trató de singularizarse y

⁴⁷² Israel inició las negociaciones para firmar un acuerdo de asociación euromediterráneo en el mismo momento que Marruecos, en diciembre de 1993, aunque las concluyó unos meses antes, firmando el acuerdo en noviembre de 1995. Por su lado, Túnez fue el país que más rápido abrió y concluyó las negociaciones con la UE. Se iniciaron en diciembre de 1994 y se firmó el acuerdo en julio de 1995. Egipto, Jordania y Líbano también empezaron las negociaciones antes de la celebración de la Conferencia de Barcelona en noviembre de 1995. Posteriormente, Palestina, Argelia y Siria también iniciaron el mismo proceso de acercamiento a la UE. La conclusión y firma de cada acuerdo no siguió el mismo orden que el inicio de negociaciones. Palestina firmó su acuerdo de asociación en febrero de 1997 y Jordania en noviembre de ese mismo año. Egipto hizo lo propio en junio de 2001. En 2002 lo firmaron Argelia, en abril, y Líbano, en junio. Finalmente, Siria fue el último país tercero mediterráneo que firmó un acuerdo de asociación con la Unión Europea y lo hizo en octubre de 2004.

diferenciarse del resto de estados (tanto orientales como meridionales) sujetos a la PEV para avanzar un paso más en su relación con la UE a través de la propuesta de adopción de un estatuto avanzado.

Dentro del contexto europeo no podemos dejar de apuntar los acuerdos de pesca entre la UE y Marruecos como un factor relevante para el estudio del acuerdo de asociación y el estatuto avanzado. De hecho, la firma de un acuerdo de cooperación en el ámbito pesquero fue “consecuencia directa de la entrada de España y Portugal en la Comunidad al haber cedido estos dos nuevos socios comunitarios a Bruselas la gestión de los acuerdos de pesca que tenían suscritos con terceros países” (Hernando de Larramendi, 1997b: 277). A cambio de dejar faenar a la flota comunitaria (principalmente española) en sus aguas, Marruecos se aseguraba contraprestaciones bastante favorables tanto en este ámbito (el primer acuerdo Marruecos-CEE fue firmado en 1988 y los siguientes en 1992, 1995 y 2005) como en otros de la cooperación euro-marroquí (básicamente, contraprestaciones comerciales y financieras). Así, en plenas negociaciones del acuerdo de asociación, Marruecos denunció el acuerdo pesquero de 1992 alegando la necesidad de una revisión a medio término. La parálisis en las negociaciones del acuerdo de pesca (y del de asociación) llegó hasta el punto de obligar a los pescadores españoles a quedarse en tierra, lo que provocó ciertos altercados en puertos andaluces contra la entrada de productos marroquíes. Finalmente, ambas negociaciones concluyeron en noviembre de 1995. De modo similar, una vez el acuerdo de pesca expiró en 1999 las negociaciones entre la UE y Marruecos, que duraron más de seis años, volvieron a poner sobre la mesa concesiones en otros ámbitos que permitieran el acuerdo por parte de Marruecos. España, en esta cuestión, es el principal interesado en el acuerdo con Marruecos aunque, al ser una competencia comunitarizada, no negocia directamente con su país vecino. Esto conlleva ventajas y desventajas. Si bien los temas de conflicto bilaterales entre ambos quedan fuera de la negociación, “la desventaja para España es que las negociaciones tienden a ser más largas y pueden verse influidas por la articulación de intereses y preocupaciones de otros estados europeos, o por la táctica de Marruecos de retrasar el acuerdo para asegurarse otras concesiones de la CE” (Gillespie, 2000: 50).

Analizar el contexto doméstico español es imprescindible para entender el porqué España tiene en algunos momentos de las relaciones euro-marroquíes un papel más visible que en otros. A pesar de que para España la estabilidad en el Magreb y la cooperación con Marruecos deben ser un objetivo prioritario y permanente de la agenda europea, las complejas relaciones bilaterales hispano-marroquíes no le han permitido a España aparecer en todo momento como un actor influyente en la cooperación entre Bruselas y Rabat. Una de las cuestiones más conflictivas entre ambos países ha sido la reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla. En 1995 el parlamento español finalmente consiguió aprobar, después de la presentación de tres borradores previos, el estatuto de ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El acuerdo se cerró otorgándoles el estatuto de ciudades autónomas, en vez de comunidades autónomas, y sin el reconocimiento de las lenguas norteafricanas habladas en ambas ciudades. El motivo de este retraso en su aprobación, de más de doce años, fue, por una parte, el temor al deterioro que ello podía comportar en las relaciones hispano-marroquíes y, por otra, la falta de entendimiento del gobierno con la oposición en la redacción de los estatutos de autonomía. Sin embargo, en 1995, al malestar marroquí por la decisión sobre Ceuta y Melilla, se le sumó sino también por la inquietud española por la falta de acuerdo para pescar en aguas marroquíes. Sin duda, dichas dificultades influyeron en los momentos de indecisión y parálisis que se vivieron durante las negociaciones para el acuerdo de asociación de Marruecos con la UE.

El contexto español de 2004 es también remarcable para comprender mejor el interés y apoyo de España a la propuesta marroquí de establecer un estatuto avanzado con la UE. El gobierno español del PSOE, elegido en las urnas en marzo de 2004, buscó decididamente desmarcarse de la etapa de crisis entre España y Marruecos que se había vivido con el gobierno del PP. Por ello, el presidente Rodríguez Zapatero, durante la visita a Marrakech en abril, ya expresó la voluntad del nuevo gobierno de iniciar una “etapa de plena cooperación y de pleno diálogo entre Marruecos y España; un diálogo sustentado en la lealtad recíproca, en el entendimiento permanente y en la comunicación constante”. Asimismo, hizo referencia por primera vez a la “conveniencia de que Marruecos tuviera

una relación muy importante con la Unión Europea” a través del establecimiento de “un estatuto avanzado”⁴⁷³.

En lo que respecta al papel que los distintos *actores* de la política exterior española ejercen en la definición de las relaciones euro-marroquíes, debemos distinguir entre tres niveles: la figura del Rey y la Casa Real, el gobierno (con especial relevancia al ministerio de asuntos exteriores) y el parlamento. En primer lugar, las relaciones entre las dos Casas Reales a menudo han sido calificadas como de “diplomacia de Reyes”, es decir, “un canal privilegiado de comunicación que en unas ocasiones ha contribuido a allanar las dificultades y en otras ha evitado el deterioro excesivo de las relaciones bilaterales” (Hernando de Larramendi, 1997b: 398). Sin embargo, las relaciones entre la UE y Marruecos han formado parte contadas veces de la agenda de los dos monarcas. En este sentido, sólo hemos constatado una referencia explícita a ellas en los discursos del Rey Juan Carlos I, durante el viaje de Estado a Marrakech en enero de 2005, al reiterar, tanto ante el Rey de Marruecos como ante el parlamento, el apoyo de España a las aspiraciones de Marruecos de reforzar las relaciones con la UE a través de un “estatuto avanzado”⁴⁷⁴.

En segundo lugar, debemos analizar el papel del gobierno, tanto de la presidencia como del ministerio de asuntos exteriores y de otros ministerios que circunstancialmente pueden verse afectados o interesados por las relaciones euro-marroquíes. De hecho, para que el gobierno español pueda presentarse ante el resto de estados europeos como uno de los principales interlocutores de Marruecos, éste ha tenido que haber acordado previamente con su homólogo las principales cuestiones de la agenda euro-marroquí. Este diálogo hispano-marroquí se ha producido a través, o bien de visitas oficiales a Marruecos del presidente del gobierno, del ministro de asuntos exteriores

⁴⁷³ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, al final de su visita oficial a Marruecos”, Casablanca, 24 de abril de 2004.

⁴⁷⁴ Véanse: “Palabras de su Majestad el Rey en la cena de gala ofrecida por su Majestad el Rey de Marruecos”, Palacio Real de Marrakech, 17 de enero de 2005 y “Discurso de su Majestad el Rey ante el parlamento”, Rabat, 18 de enero de 2005.

o del secretario de estado para la UE, o bien a través de las reuniones de alto nivel hispano-marroquíes⁴⁷⁵.

El primer hecho constatable es que “las relaciones entre Madrid y Rabat, durante las legislaturas socialistas de Felipe González y la de José Luis Rodríguez Zapatero han sido mejores que las establecidas con ellos por los gobiernos de la UCD y del PP, aunque los problemas que todos han tenido que afrontar con Marruecos hayan sido parecidos” (del Pino, 2005: 79). Por este motivo, los dos momentos escogidos en este estudio de caso, al igual que sucedió con el caso del Proceso de Barcelona (1995 y 2005), corresponden a dos etapas de gobierno socialista. El segundo hecho que se constata es la preeminencia del ministerio de asuntos exteriores en el ejercicio de influir en las relaciones de cooperación entre la UE y Marruecos, tanto en las negociaciones para la firma del Acuerdo de Asociación como en el impulso de la idea del estatuto avanzado. A diferencia de los estudios de caso vistos en el capítulo anterior en los que la figura del presidente del gobierno era muy importante a la hora de explicar el papel de los actores de la política exterior española, en este caso el presidente no es tan activo, ya que deja para el ministerio las tareas de negociar con los otros estados miembros las disposiciones de los acuerdos entre la UE y Marruecos. Por un lado, la comparación entre el caso del Proceso de Barcelona y éste nos permite reparar en cómo el presidente del gobierno ejerce un mayor rol en aquellas cuestiones de más visibilidad como la celebración de cumbres (y conferencias) euromediterráneas y cede al ministerio de exteriores las tareas de hacer propuestas a la Comisión Europea, negociar con los otros estados miembros o tratar con Marruecos sobre la posibilidad de profundizar en las relaciones euro-marroquíes. Por otro lado, la comparación entre dichos momentos de cooperación y otros de conflicto, como el mencionado incidente de Perejil, nos muestra cómo el presidente ejerce un mayor rol durante las

⁴⁷⁵ Tanto el ministro de asuntos exteriores, Javier Solana, en su visita oficial a Marruecos en julio de 1994 como Felipe González en su entrevista con el Rey Hassan II en octubre del mismo año, expresaron su apoyo al acuerdo de asociación entre Marruecos y la UE así como la necesidad de acelerar las negociaciones. En el mismo sentido, una vez el presidente José Luis Rodríguez Zapatero expresó el apoyo español a la propuesta marroquí de estatuto avanzado en su primera visita a Marruecos en abril de 2004, en todos los encuentros hispano-marroquíes, los representantes españoles reiteraron dicho compromiso (entrevista entre los ministros de asuntos exteriores español y marroquí en Madrid en junio de 2004; visita del secretario de estado para la UE, Alberto Navarro a Marruecos en noviembre de 2005; VII reunión de alto nivel hispano-marroquí celebrada en Sevilla y Córdoba en septiembre de 2005; y, en la VIII reunión de alto nivel hispano-marroquí celebrada en Rabat en marzo de 2007).

crisis que durante la cooperación en las relaciones bilaterales con Marruecos. Es decir, en los momentos de excepcionalidad se hace más necesaria la intervención del más alto representante del gobierno que en los momentos (más habituales) de cooperación en los que el ministerio tiene mayor protagonismo. El tercer hecho que hemos comprobado en este caso son las diferencias de estrategia del ministerio de asuntos exteriores y del ministerio de agricultura y pesca. Mientras que exteriores desarrolló a finales de la década de los ochenta la doctrina del “colchón de intereses recíprocos” (Núñez y Hernando de Larramendi, 1996: 63), agricultura y pesca se oponían a cualquier concesión que se hiciera a Marruecos u otros competidores agrícolas y pesqueros (Vaquer, 2004: 158). En el caso del estatuto avanzado, el único ministerio que se pronunció fue el de asuntos exteriores y cooperación, y lo hizo en favor de esta iniciativa marroquí tanto ante sus homólogos marroquíes como en los foros europeos. Esta preeminencia del ministerio de asuntos exteriores puede ser debida a que, en este caso, España trabajó más en reforzar la propuesta marroquí entre los estados miembros e instituciones de la Unión que no en proponer contenidos a la nueva fórmula de relación, el estatuto avanzado, entre la UE y Marruecos.

Finalmente, la intensidad de los debates en las Cortes Generales ha sido bien distinta para los casos del acuerdo de asociación y del estatuto avanzado. En el primero, el debate no giró tanto en torno a la necesidad de reforzar las relaciones entre la UE y Marruecos, en el cual había consenso parlamentario, como en los costes significativos que se suponía que tendría este acuerdo para la economía española. Carlos Westendorp, secretario de estado para las Comunidades Europeas entre 1991 y 1995 lo expresaba de la siguiente forma:

“Creo percibir un consenso más o menos matizado en todos los que han intervenido en torno a dos ideas fundamentales: en primer lugar, la necesidad de estabilizar Marruecos y el Magreb a través de estos acuerdos euro-magrebíes y, en segundo lugar, la necesidad de

salvaguardar, dentro de ese nuevo marco de relaciones, los legítimos intereses de los productores españoles”⁴⁷⁶.

En este sentido, el acuerdo de asociación de Marruecos con la UE generó un vivo debate en las comisiones de asuntos exteriores, de agricultura, para las Comunidades Europeas y los plenarios del Congreso y del Senado, aupado por las presiones de las organizaciones de pescadores y agricultores que rechazaban unánimemente la propuesta de acuerdo de asociación que estaba siendo discutida en el seno del Consejo. El acuerdo que finalmente se firmó recibió las críticas del Partido Popular por haber introducido concesiones comerciales a productos agrícolas marroquíes que competían con el sector agrícola español. Es decir, para el principal partido de la oposición, con este acuerdo España se convertía en el país que asumía el coste más alto de todos los países de la UE⁴⁷⁷. En cambio para el gobierno español y los diputados del PSOE el acuerdo de asociación era satisfactorio tanto desde la perspectiva europea (anclaje de Marruecos en el contexto europeo) como desde la perspectiva española (mantenimiento de las corrientes exportadoras españolas y marroquíes)⁴⁷⁸.

En cambio, durante la VIII legislatura (2004-2008), los representantes del gobierno expusieron el apoyo español a la iniciativa marroquí sobre el estatuto avanzado con la UE en las sedes del parlamento, sin generar ningún tipo de debate entre los parlamentarios⁴⁷⁹. La evolución positiva de las relaciones comerciales entre la UE y Marruecos, la reducción del impacto de las exportaciones

⁴⁷⁶ “Comparecencia del gobierno para informar sobre los contenidos del proyectado convenio euro-magrebí. A solicitud del grupo parlamentario y también para contestar a la pregunta del diputado señor Peralta Ortega (del grupo parlamentario IU-IC) acerca de la posición del gobierno sobre las negociaciones de la Unión Europea y Marruecos para alcanzar un nuevo acuerdo comercial”, Comisión mixta para las Comunidades Europeas, Sesión nº 6, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, V Legislatura, nº 23, 11 de marzo de 1994, pp. 436-7.

⁴⁷⁷ “Comparecencia urgente, a petición propia, del señor ministro de asuntos exteriores (Solana Madariaga) para informar sobre el avance de los trabajos de la presidencia española de la Unión Europea” Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 32, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, V Legislatura, nº 98, 11 de diciembre de 1995, pp. 1961-2.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, pp. 1965-6 y 1972-3.

⁴⁷⁹ “Comparecencia del señor secretario de estado para la Unión Europea (Navarro González) para informar sobre la posición del gobierno ante la agenda de la presidencia alemana de turno de la Unión Europea, del primer semestre de 2007”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 21, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, nº 87, 22 de febrero de 2007, p. 21; “Comparecencia del señor ministro de asuntos exteriores y de cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre el balance de la política exterior española 2006-2007”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 45, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 856, 19 de junio de 2007, p. 6.

marroquíes en la agricultura española o los procesos de deslocalización de la producción por parte de algunos agricultores españoles a través de la compra de tierras en Marruecos pueden ser algunas de las razones por las que en las negociaciones posteriores al acuerdo de asociación el *lobby* agrícola dejó de ejercer tanta presión y el apoyo a la mejora de las relaciones euro-marroquíes pasó a ser unánime.

Pasamos directamente a la *agenda* propuesta por España para impulsar las relaciones euro-marroquíes, primero, durante los primeros años de la década de los noventa con el acuerdo de asociación como objetivo final, y segundo, mediados de los dos mil con el estatuto avanzado como propuesta de mayor intensificación de las relaciones. El gobierno de Felipe González defendía la necesidad de establecer nuevos acuerdos de cooperación entre la UE y los países del sur del Mediterráneo (especialmente los del Magreb) para, con ellos, no debilitar esta prioridad de la política exterior europea en detrimento del este de Europa. De este modo, España impulsó la declaración magrebí, aprobada en el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 en la cual se afirmaba que la prioridad debía ser la aproximación subregional. Si bien esta propuesta no fructificó, no se puede obviar que el Partenariado Euromediterráneo que finalmente vio la luz en 1995 conjugaba una doble vía de cooperación: por un lado, el marco regional (revisado en el capítulo anterior) y por el otro, el marco subregional o bilateral formado por los acuerdos de asociación, de los cuales Marruecos fue el primer país que inició negociaciones⁴⁸⁰.

De entre los temas que desarrollaría el acuerdo de asociación euro-marroquí –cooperación financiera (ayudas para el desarrollo de la economía marroquí y la reestructuración del sector público), cooperación comercial (zona de libre cambio industrial y ordenación del calendario de importaciones agrícolas a la UE), y diálogo político (respeto de los derechos humanos y cooperación en materia de política exterior, seguridad y justicia)–, España trató de influir en la definición de la posición europea en aquellos relacionados con la agricultura y la pesca. Sin duda, a España le preocupaba que las negociaciones entre Marruecos y la UE sobre concesiones a

⁴⁸⁰ El Consejo de ministros de asuntos generales de la Unión Europea aprobó en su reunión de 6 y 7 de diciembre de 1993 el mandato para que la Comisión Europea iniciara las negociaciones con Marruecos. Éstas, como se ha mencionado, empezaron el 14 de febrero de 1994.

productos agrícolas como los cítricos, los tomates y las patatas, afectarían negativamente su economía. Por ello, el gobierno español, que no aceptaba la orientación propuesta por la Comisión de continuar basando las concesiones en la mejora del acceso al mercado comunitario de este tipo de productos marroquíes, presentó un memorando con una propuesta alternativa que insistía en la conveniencia de promover la producción marroquí de aquellos productos que eran deficitarios (cereales, carnes, leche o azúcar) y diversificar sus exportaciones agrarias⁴⁸¹. En definitiva, España buscó un acuerdo con Marruecos que no perjudicara sus propias exportaciones a la Unión Europea con la entrada de productos marroquíes mucho más baratos que los españoles.

No sólo a España le preocupaba el contenido del acuerdo, sino que también se puso como prioridad poder protagonizar la firma del acuerdo con Marruecos durante la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 1995, junto con el éxito también de celebrar en Barcelona la Conferencia Euromediterránea en noviembre⁴⁸². Por este motivo, España trabajó para que se activaran las negociaciones a lo largo de 1995, ya que en 1994 se habían bloqueado debido al rechazo marroquí a las ofertas comunitarias, y con ello se consiguió que la UE concluyera un acuerdo con Marruecos que, por un lado, no perjudicara substancialmente al sector de las exportaciones agrícolas y que, a su vez, le permitiera reforzar cierto liderazgo en las relaciones euromediterráneas (multilaterales y bilaterales).

En cambio, el objetivo de España en la cuestión del estatuto avanzado para Marruecos no fue tanto influir en sus contenidos como impulsar la idea, conseguir que otros estados miembro apoyaran la propuesta y trabajar para que la Comisión Europea se hiciera suya la iniciativa y definiera la hoja de ruta. De este modo, el primer paso que hizo el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 consistió en ofrecer su apoyo a la propuesta del Rey Mohamed VI, convirtiéndose en el primer país

⁴⁸¹ Véanse: “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores, Javier Solana Madariaga, a petición del grupo parlamentario popular, para informar sobre la política del gobierno con respecto a la situación en el norte de África”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión informativa, *Diario de Sesiones del Senado*, V Legislatura, nº 135, 27 de octubre de 1994, p. 5; y, “Contestación del gobierno a la pregunta de los diputados del grupo popular, Manuel Arqueros Orozco y Rafael Hernando Fraile, sobre la posición del gobierno ante el nuevo acuerdo a firmar entre la Unión Europea y Marruecos”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 22 de noviembre de 1994.

⁴⁸² “Intervención del ministro de asuntos exteriores, don Javier Solana, ante el pleno del Parlamento Europeo, para presentar las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea”, Bruselas, 13 de julio de 1995.

europeo que lo expresó públicamente. Esto fue durante la primera visita del presidente español a Rabat en abril de 2004, donde afirmó que “el estatuto avanzado es un estadio superior a la asociación que ahora existe”⁴⁸³ y cuando ambos países hicieron público un comunicado conjunto en el que se reiteraba “el apoyo español a la petición de Marruecos de otorgar un ‘estatuto avanzado’ a las relaciones marrueco-comunitarias que converge plenamente con la nueva política de vecindad propuesta por la Unión Europea”⁴⁸⁴. Con dicho apoyo, el gobierno español conseguía un doble objetivo. Por un lado, daba una clara señal a Marruecos de su voluntad de retomar unas relaciones bilaterales cooperativas y de amistad después de que en la anterior legislatura habían sufrido severas fricciones, como ya hemos explicado en páginas anteriores. Y, por el otro, conseguía que su principal vecino no-europeo se acercara más (y de forma diferenciada al resto de vecinos) a la UE, colaborando y participando en muchos de los proyectos comunitarios. En definitiva, el gobierno español se apuntó a la idea de Romano Prodi de otorgar a sus vecinos, “*everything but institutions*”⁴⁸⁵ en aras de apoyar las reformas políticas de democratización y modernización emprendidas por Marruecos en los últimos años⁴⁸⁶.

El segundo paso que hizo el gobierno español fue, como veremos en el siguiente apartado, el de buscar apoyos entre los países europeos para que la propuesta marroquí entrara en la agenda euromediterránea reforzando, así, su vertiente bilateral. Una vez estos apoyos dieron sus frutos y la Unión Europea asumió como suyo el avance de ciertos países (con Marruecos como precursor)

⁴⁸³ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, al final de su visita oficial a Marruecos”, Casablanca, 24 de abril de 2004.

⁴⁸⁴ “La dirección general de comunicación exterior del ministerio de asuntos exteriores y de cooperación hace público el siguiente comunicado conjunto hispano-marroquí. Visita a Marruecos del Excmo. Sr. D. José Luis Rodríguez Zapatero, presidente del gobierno del Reino de España”, 28 de abril de 2004.

⁴⁸⁵ Literalmente, el gobierno español contestaba a una pregunta de una diputada que “a juicio de España, un país con vocación modernidad, como lo es Marruecos, debería beneficiarse de todo el acervo comunitario, menos las instituciones propias de la UE, a través de un estatuto avanzado”. Véanse: “Contestación del gobierno a la pregunta de la diputada María Rosario Fátima Aburto Baselga, del grupo socialista, sobre la valoración que hace el gobierno de las relaciones actuales España-Marruecos”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº 189, 21 de abril de 2005. Sobre la cita de Romano Prodi, véase: Prodi, Romano, “A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key of Stability”, Discurso del presidente de la Comisión Europea en la Sixth ECSA – World Conference, Jean Monnet Project, Bruselas, 5-6 de diciembre de 2002, SPEECH/02/619.

⁴⁸⁶ Las reformas políticas mencionadas se han centrado en los ámbitos de modernización del sistema judicial, de la administración y del sector financiero; descentralización y transmisión de poderes a los colectivos locales; puesta en marcha de una nueva política social (reforma del código de familia, refuerzo del sistema de cobertura médica, política de vivienda social); así como, grandes proyectos de infraestructuras (carreteras, autopistas enlaces ferroviarios y portuarios, potenciación urbanística y turística).

hacia un estatuto avanzado fue tarea de la Comisión Europea, en negociación con éstos, de definir concretamente las dimensiones que cubriría este nuevo estatus de relación. Por tanto, España dio un paso atrás y cedió el liderazgo a la Comisión que, mediante la creación de un grupo de trabajo ad hoc, empezó a plantear sus contenidos: aumento de la cooperación económico-financiera (acceso de los bienes y servicios al mercado europeo, liberalización de los intercambios agrícolas, liberalización de los servicios), adaptación de la legislación marroquí al acervo comunitario, armonización de ciertas políticas comunes (competencia, fiscalidad, moneda) e integración de Marruecos en algunos programas, redes y agencias comunitarias⁴⁸⁷ (Barbé, Mestres y Soler i Lecha, 2007: 45). Como sintetizaba el profesor Larbi Jaidi, el concepto de estatuto avanzado propuesto quería conseguir para Marruecos “más que una vecindad, pero menos que una adhesión” (2007: 23). Resumiendo, huella española en el traslado de la propuesta marroquí a la agenda europea, pero sin papel en la elaboración de contenidos.

En suma, España ha buscado convertirse en el interlocutor prioritario de Marruecos en la UE, como veremos aunque sea en detrimento de Francia. Por este motivo, ha impulsado todas aquellas iniciativas que supusieran un aumento de la cooperación euro-marroquí, primero en forma de acuerdo de asociación y después con el estatuto avanzado. Es más, el interés de España se ha centrado no sólo en el impulso del Mediterráneo en la agenda europea sino también en la singularización de Marruecos como socio mediterráneo prioritario de la UE.

7.1.3.- El juego de alianzas

Parece más que oportuno, para iniciar el análisis de las alianzas de España en relación a Marruecos, extrapolar la conclusión de Jordi Vaquer sobre el acuerdo de asociación al estatuto avanzado cuando afirma que España sólo encuentra en Francia a un aliado valioso con quién comparte unos intereses similares hacia Marruecos, pero recibe la solidaridad de la mayoría de estados miembros y de la Comisión y la indiferencia y neutralidad de países como Alemania, y más secundariamente

⁴⁸⁷ Por ejemplo, la propuesta inicial sugería la integración de Marruecos en el programa de la UE de navegación por satélite GALILEO, en el VII programa marco de investigación o en las agencias EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX o CEPOL.

Bélgica y Países Bajos (Vaquer, 2004: 273-4). En otras palabras, Marruecos es un claro ejemplo de que la estrategia del bilateralismo y de los grupos informales llevada a cabo por España funciona cuando los intereses nacionales convergen (básicamente con Francia y Portugal) aunque también puede ser útil para informar a países como Alemania, sin intereses en la región, de las propuestas españolas sobre la agenda euro-marroquí⁴⁸⁸. A diferencia de los estudios de caso regionales, presentados en el capítulo anterior, en éste el bilateralismo y los grupos informales no se han concretado a nivel de jefes de gobierno (y, circunstancialmente, de Estado) través de las cumbres bilaterales sino que se ha trabajado a nivel ministerial, con encuentros formales o informales de ministros de asuntos exteriores o, en su defecto, secretarios de estado para la Unión Europea o embajadores. Ello puede deberse a que, al ser un tema más concreto que la agenda euromediterránea, se le otorgue menos visibilidad cediendo su gestión al nivel ministerial.

Desde el primer momento, España ha sido consciente de que, para impulsar la intensificación de las relaciones euro-marroquíes, era necesario el apoyo de *Francia*, el aliado tradicional y prioritario de Marruecos en el marco europeo. Francia ha considerado a la región del Magreb como su *chasse gardée* y ha mostrado, en repetidas ocasiones, ciertas reticencias a ceder a España un espacio propio de relación con estos países y a aceptar cierto liderazgo español sobre dicha cuestión en la agenda europea. En este sentido, Marruecos ha sabido explotar las diferencias existentes entre los países europeos mediterráneos. Como señalara Miguel Hernando de Larramendi, por ejemplo, en 1991, justo cuando las relaciones franco-marroquíes vivían momentos de crisis, “las autoridades marroquíes aprovecharon las ofensivas diplomáticas de España e Italia en el Mediterráneo para recuperar ese juego triangular tan querido a la diplomacia jerifiana”. De este modo, “intensificando sus relaciones con Madrid y Roma, Rabat advertía a París de la existencia en el Mediterráneo occidental de otros interlocutores posibles dispuestos a tomar su relevo” (1997b: 419). Sin embargo, pocos años después, Francia se convirtió en un socio relativamente favorable a la cuestión de la pesca y un aliado valioso en la defensa española del trato preferencial para

⁴⁸⁸ En este caso de estudio se ha decidido omitir al Reino Unido e Italia porque no han ejercido ningún papel significativo en las relaciones euro-marroquíes y tampoco España los ha identificado como posibles aliados en el impulso de éstas.

Marruecos, sobre todo en las negociaciones del acuerdo de asociación” (Vaquer, 2004: 274). Esta alianza se fue fraguando a partir de algunos encuentros bilaterales entre las que destacan varias reuniones conjuntas de los embajadores de España y Francia en el Magreb así como un seminario interministerial, celebrado en París en septiembre de 1994, en los que se habló ampliamente de las relaciones euro-marroquíes y, más concretamente, de los avances en las negociaciones para el acuerdo de asociación de Marruecos⁴⁸⁹.

El bilateralismo, pero también en esta ocasión la formación de un grupo informal, fueron las estrategias utilizadas por España para impulsar en la agenda europea la idea del estatuto avanzado propuesto por Marruecos. Primero, España buscó el apoyo de Francia en la defensa de este nuevo paso en las relaciones euro-marroquíes y la escenificación de esta alianza fue la visita conjunta del secretario de estado para la UE, Alberto Navarro, y la ministra delegada francesa para los asuntos europeos, Catherine Colonna, a Rabat el 5 de diciembre de 2005. En esta reunión con Marruecos, Francia y España se comprometieron a desarrollar la propuesta marroquí de estatuto avanzado e impulsar su obtención ante el resto de estados miembros e instancias comunitarias, además de tratar sobre la cooperación en materia de inmigración⁴⁹⁰. Segundo, estos dos países junto con *Portugal* se integraron en lo que denominaron una célula de reflexión para desarrollar y precisar los contenidos del estatuto avanzado. Es lo que nosotros denominaríamos un grupo informal puesto que estaba formado por tres estados miembros, con una agenda monotemática muy definida, sin ningún tipo de institucionalización ni regularidad en sus encuentros. Uno de estos encuentros, que precedió precisamente la VIII reunión de alto nivel hispano-marroquí, fue la celebración de un seminario, organizado por el IEMed con la colaboración del MAEC en Barcelona los días 1 y 2 de marzo de 2007, en el que los tres ministros delegados para los asuntos relacionados con la UE apoyaron

⁴⁸⁹ “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores, Javier Solana Madariaga, para informar sobre la situación actual en Guinea y las perspectivas de futuro de las relaciones de España con aquel país, y sobre la situación actual en el Magreb y la política española en la zona, incidiendo en el Sáhara”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión informativa, *Diario de Sesiones del Senado*, V Legislatura, nº 80, 14 de marzo de 1994, p. 9.

⁴⁹⁰ Información procedente de la intervención del secretario de estado para la Unión Europea, Alberto Navarro, en el seminario “Marruecos y la UE: Hacia un Estatuto Avanzado en la Asociación Euromediterránea”, organizado por el IEMed en Barcelona los días 1 y 2 de marzo de 2007.

abiertamente esta propuesta y se presentaron como sus principales avaladores⁴⁹¹. En este mismo seminario, la Comisión Europea, que no participaba en la célula de reflexión, se mostró interesada en avanzar en esta dirección en sus relaciones con Marruecos⁴⁹². Una vez que el grupo informal consiguió el objetivo de comprometer a la Comisión en este proceso de intensificación de las relaciones con Marruecos, dejó de ejercer de *lobby*.

Finalmente, en parte España y su estrategia del bilateralismo impidió que la tradicional indiferencia de *Alemania* hacia Marruecos (Thies, 2007: 28), mostrada tanto por el bajo perfil de las relaciones bilaterales como por la falta de activismo en desarrollar las relaciones euro-marroquíes, no interfiriera en las iniciativas de acuerdo de asociación y de estatuto avanzado para Marruecos. Como ya hemos expuesto en el capítulo anterior, el apoyo de Alemania fue realmente necesario para tirar adelante el Proceso de Barcelona. En lo que respecta al acuerdo de asociación, Alemania (junto con los Países Bajos) mostró más que indiferencia ya que tenía intereses agrícolas en la importación de tomates y flores cortadas que dificultaron la negociación (Vaquer, 2004: 170). El acuerdo final fue posible porque todos los estados miembros, pero sobre todo los que tenían más intereses agrícolas, hicieron concesiones a corto plazo con el fin de mejorar a largo plazo las relaciones con Marruecos. Para el caso del estatuto avanzado el bilateralismo hispano-alemán fue más evidente. El gobierno español trató de contrarrestar la indiferencia alemana a través del diálogo regular y el intercambio de información. Así, en un encuentro hispano-alemán a finales de 2005, el ministro Miguel Ángel Moratinos presentó la propuesta de otorgar a Marruecos este nuevo estatus y defendió la necesidad de ser “coherente con los principios de diferenciación y méritos que rigen la política de vecindad”⁴⁹³. Posteriormente, debido a que Alemania estaba ejerciendo la presidencia semestral de la UE en el momento que la célula de reflexión estaba trabajando más intensamente en pro del estatuto avanzado (primer semestre de 2007), el gobierno alemán fue invitado a participar en el

⁴⁹¹ “Contestación del gobierno a la pregunta de la diputada Alicia Castro Masaveu, del grupo popular, sobre la cancelación por el Rey Mohammed VI de su cita con el presidente José Luis Rodríguez Zapatero”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº 559, 31 de mayo de 2007.

⁴⁹² Ferrero-Waldner, Benita, “Marruecos en la Política Europea de Vecindad”, discurso pronunciado en la clausura del Seminario del IEMed “Marruecos y el Estatuto Avanzado”, Barcelona, 2 de marzo de 2007, SPEECH/07/116.

⁴⁹³ “Discurso del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, en la clausura del III foro hispano-alemán”, Hotel Intercontinental, Madrid, 13 de diciembre de 2005.

seminario de Barcelona donde el ministro de estado para Europa, Günter Gloser, recibió positivamente las propuestas sobre el futuro euro-marroquí aunque insistió en que debían ser los países europeos más implicados (España, Francia y Portugal, que además le sucedía en el ejercicio de la presidencia semestral) los que lideraran este ámbito de la política exterior europea. Esto es, aunque Alemania no se convirtiera en un aliado de España en la agenda euro-marroquí, sí que fue preciso mantener el contacto bilateral para que la indiferencia alemana no se convirtiera en un factor en contra de los intereses españoles.

Como último apartado de este estudio de caso, debemos referirnos brevemente a los *resultados* promovidos por España en las negociaciones del acuerdo de asociación firmado entre la UE y Marruecos así como del estatuto avanzado. La aportación más celebrada del acuerdo de asociación fue, sin duda, los avances en la cooperación económica y comercial que consistían, entre otros, en la liberalización de servicios, el libre movimiento de capitales, el libre comercio de bienes manufacturados y la progresiva liberalización de productos industriales, así como pequeños pasos para la liberalización del comercio de productos agrícolas⁴⁹⁴. A pesar de que el acuerdo no entró en vigor hasta marzo de 2000 (debido a que los trámites de ratificación por parte de los parlamentos de los estados miembros no finalizaron hasta octubre de 1999⁴⁹⁵), el balance que hicieron inmediatamente después de haber cerrado la negociación algunos sectores españoles (principalmente por parte de la oposición y de sectores económicos agrícolas) fue negativo, ya que se consideró que el acuerdo en materia de pesca que permitía que la flota española continuara su actividad en caladero marroquí había comportado demasiadas concesiones en materia agrícola del acuerdo de asociación. Básicamente las críticas venían de los sectores del tomate, las naranjas y

⁴⁹⁴ A pesar de que la declaración de Barcelona preveía la creación de una zona de libre cambio (ZLC) para 2010, el acuerdo de asociación euro-marroquí fijaba que el período de negociación entre la UE y Marruecos sería de 12 años, es decir, que se preveía una ZLC euro-marroquí para 2012 (de Almeida, 2001: 554). Además, el acuerdo incluía otros ámbitos de cooperación como el diálogo político, la seguridad, la cooperación regional para conseguir mayor estabilidad y prosperidad en la región o la cooperación social, cultural y humana. En cuanto a la estructura organizativa, el acuerdo preveía la celebración de reuniones anuales del Consejo de Asociación, formado por miembros del Consejo de la UE y de la Comisión y representantes del gobierno de Marruecos a nivel ministerial. Asimismo se creó un comité de asociación, encargado de la gestión más directa de la cooperación bilateral y responsable de llevar a cabo las decisiones tomadas por el consejo de asociación.

⁴⁹⁵ Además, posteriormente Marruecos pidió algunas adaptaciones a los anexos del acuerdo que se aceptaron a través de un canje de notas.

clementinas, la flor cortada, pero también el sector conservero, que rechazaban tanto el incremento de los contingentes como el avance del calendario de las exportaciones para Marruecos por perjudicar a las propias de exportaciones hacia Europa. A pesar de manifestaciones de agricultores por las calles de algunas capitales de provincia y de las críticas recibidas por el resto de grupos políticos en el parlamento, el gobierno español valoró los dos acuerdos como positivos puesto que las concesiones eran asumibles para el sector agrícola pero también para el futuro de las relaciones comerciales y agrarias de España con Marruecos. Es más, el propio gobierno afirmaba que “el desarrollo económico de Marruecos contribuye a nuestra propia seguridad y a nuestro propio desarrollo económico”⁴⁹⁶.

A diferencia del acuerdo de asociación, el estatuto avanzado era un caso de simbolismo gratuito para España a la vista que no tenía costes para la economía española y le permitía ejercer cierto liderazgo en la política europea hacia Marruecos. Seguramente porque no representaba unos costes económicos excesivos para los estados miembros de la UE o porque ya no los percibían como costes inasumibles, existió una clara falta de debate político tanto a nivel español como europeo sobre los contenidos del mismo, una vez iniciadas las negociaciones en el consejo de asociación de julio de 2007 y hasta el lanzamiento del estatuto avanzado en octubre de 2008. Por un lado, el debate político ya había virado hacia otra nueva propuesta de iniciativa, esta vez formulada por Nicolas Sarkozy, y que acabaría recibiendo el nombre de Unión por el Mediterráneo. Por el otro, el debate más burocrático sobre los contenidos concretos del estatuto avanzado estuvo más liderado, del lado europeo, por la Comisión Europea que acordó con bastante facilidad un documento conjunto, que sólo tiene el valor de una declaración política y no de un compromiso jurídicamente vinculante.

De hecho, dicho documento conjunto es una hoja de ruta para el desarrollo de las relaciones euro-marroquíes durante los próximos años puesto que prevé un paquete de medidas bastante imprecisas

⁴⁹⁶ “Comparecencia del señor ministro de agricultura, pesca y alimentación (Atienza Serna), para informar sobre el contenido de los acuerdos con Marruecos, a solicitud del grupo federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya”, Comisión de agricultura, ganadería y pesca, Sesión nº 39, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, V Legislatura, nº 612, 7 de noviembre de 1995, p. 18615.

en torno a un mayor diálogo político y estratégico, intercambios culturales y humanos, un acercamiento general de la economía marroquí a los estándares del mercado interno europeo, la participación de Marruecos en programas y agencias de la Unión Europea o la alineación, caso por caso, de Marruecos a las declaraciones de política exterior de la Unión⁴⁹⁷. Ello podrá concretarse, en un futuro, en un nuevo acuerdo de libre cambio que, a diferencia del acuerdo de asociación, hará posible la libre circulación de servicios, capitales y personas físicas con fines profesionales, en la integración gradual de Marruecos en varias políticas sectoriales de la UE como por ejemplo la política de cohesión así como en la celebración de cumbres regulares y reuniones ministeriales de concertación, tanto *ad hoc* como con la participación de ministros marroquíes en las reuniones del Consejo de la UE. Para España lo realmente importante en este proceso fue conseguir que Marruecos se convirtiera en el socio más cercano de la UE en el Mediterráneo.

En suma, la visibilidad de la influencia española a la hora de impulsar o reforzar marcos multilaterales como el Proceso de Barcelona ha sido mayor que a la hora de establecer relaciones entre la UE y un estado tercero. Sin embargo, el estudio de caso de Marruecos nos demuestra que, a pesar de no ser un tema de la agenda del presidente del gobierno español con sus homólogos, la gestión desde el ministerio de asuntos exteriores, también a menudo utilizando la estrategia del bilateralismo, ha conseguido los objetivos propuestos. Ciertamente es que España no ha encontrado aliados fuertes y constantes en sus intereses con Marruecos. Francia, aliado tradicional de España en múltiples ámbitos de la política exterior europea, ha desempeñado, en este caso, un papel ambivalente. Por un lado, ha defendido, junto con España, la importancia de las relaciones euromediterráneas y también euro-marroquíes; pero, por el otro, no le ha interesado que otro estado ocupara su lugar privilegiado de interlocutor europeo ante Marruecos. Asimismo, el resto de socios europeos, sobre todo mediterráneos, sólo han dado apoyos puntuales a las iniciativas españolas de acercamiento entre la UE y Marruecos. En definitiva, el gobierno español ha trabajado concienzudamente para que las relaciones euro-marroquíes fueran cada vez más densas y el bilateralismo, esta vez más ministerial, ha jugado cierto papel en el éxito de los esfuerzos españoles.

⁴⁹⁷ Consejo de Asociación UE/Marruecos, "Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilaterales / Statut Avancé", 13653/08, Annexe I, Luxemburgo, 13 de octubre de 2008.

7.2.- América Latina – Cuba: Posición común de 1996 y suspensión gradual de sanciones diplomáticas entre 2004 y 2008

La política europea hacia Cuba ha estado tradicionalmente trazada por España debido, en buena medida, a la aceptación por parte del resto de socios europeos del compromiso, proximidad e interés español por la isla. Jorge Domínguez y Susanne Gratius sintetizaban las razones actuales de la cercanía de España con Cuba de la siguiente forma:

“España tiene un fuerte y duradero compromiso con Cuba, que se refleja en estrechos lazos culturales, familiares y económicos. España es el principal donante y socio cultural de Cuba, su segundo inversor y el principal suministrador de bienes” (2006: 3).

Sin embargo, la relación hispano-cubana no puede definirse únicamente por dichos lazos, sino que se trata más bien de una relación pendular, en la que podemos identificar periodos de cooperación y de tensión entre los dos gobiernos. Como veremos, este vaivén en la relación entre Madrid y La Habana también ha repercutido en la relación entre la Unión Europea y Cuba. Es decir, tanto en los momentos de acercamiento de la Unión Europea hacia Cuba, como en los de distanciamiento, se han los altibajos de las relaciones hispano-cubanas. Sin duda, Cuba es “un caso aparte en la política exterior de la Unión Europea” (Gratius, 2001: 261): es el único país de América Latina que no ha firmado un acuerdo de cooperación con la Unión Europea, a pesar de que participa en las cumbres entre la UE y los países de América Latina y el Caribe y en las cumbres iberoamericanas, así como tiene suscritos numerosos acuerdos con casi todos los estados miembros de la UE⁴⁹⁸.

En este apartado sobre la influencia de España en las relaciones euro-cubanas se han escogido dos de los episodios en los que el gobierno español ha conseguido el acuerdo de todos los estados miembros de la UE para modificar la política europea hacia Cuba: las negociaciones para la

⁴⁹⁸ Sólo a título de ejemplo nos referiremos a algunos de los acuerdos bilaterales que han firmado España y Cuba: Convenio básico de colaboración científica y técnica (1978), Convenio comercial (1979, y actualizado en 1991), Convenio de cooperación cultural y educativa (1982), Acuerdo de cooperación económica e industrial (1985), Acuerdo de colaboración cinematográfica (1990), Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención del consumo y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1998), Acuerdo sobre asistencia mutua administrativa entre sus autoridades aduaneras (2001) o Acuerdo sobre transporte aéreo (2006).

posición común sobre Cuba de 1996⁴⁹⁹ y el progresivo acercamiento de la UE a Cuba vivido entre 2004 y 2008 tras las sanciones diplomáticas impuestas por la UE en junio de 2003 y que consistió, primero, en la suspensión temporal de dichas sanciones y, después, en la reanudación del diálogo político y la suspensión definitiva de las sanciones⁵⁰⁰. Debemos admitir, de antemano, que el segundo episodio escogido no es un hecho concreto sino que se trata más bien de un proceso gradual de cambio de posicionamiento de la Unión Europea, sin embargo nos ha resultado relevante para el objetivo de esta tesis doctoral. Podrían haberse elegido otros episodios, que se revisarán someramente en el apartado de antecedentes, como la prospección comunitaria a principios de la década de los noventa para iniciar negociaciones para un acuerdo de cooperación o el mismo acuerdo del Consejo de la UE de imponer sanciones diplomáticas a Cuba en 2003 tras el encarcelamiento masivo de disidentes y la ejecución de tres hombres que habían secuestrado una embarcación para escapar a Estados Unidos. Sin embargo, los momentos escogidos son los que mejor reflejan la influencia de España para hacer virar la política europea hacia La Habana, siempre buscando los consensos necesarios dentro de la Unión Europea.

7.2.1.- Antecedentes

Antes de proceder al análisis de la formación de la posición española, es preciso hacer un breve repaso a la evolución de la relación entre la UE y Cuba, haciendo hincapié en el proceso paralelo que puede observarse en la relación hispano-cubana. Si el bajo perfil de las relaciones que habían mantenido España y Cuba durante la dictadura franquista cambió con la llegada de la democracia, un proceso similar sucedió entre la entonces CEE y Cuba con la adhesión de España (y Portugal) a la organización comunitaria. Un primer paso en la mejora de las relaciones hispano-cubanas tuvo

⁴⁹⁹ “Posición común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2. del Tratado de la Unión Europea sobre Cuba”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L322, 12 de diciembre de 1996, pp.1-2.

⁵⁰⁰ “Declaración de la presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Cuba”, 9961/03 (Presse 157), Bruselas, 5 de junio de 2003; “Comunicado de prensa de la sesión n° 2636 del Consejo de asuntos generales y relaciones exteriores – asuntos generales- de la Unión Europea”, 5534/04 (Presse 14), Bruselas, 31 de enero de 2005; “Comunicado de prensa de la sesión n° 2881 del Consejo de agricultura y pesca de la Unión Europea”, 10590/08 (Presse 169), Bruselas, 23 y 24 de junio de 2008.

lugar durante el gobierno de Adolfo Suárez cuando los contactos políticos se intensificaron⁵⁰¹; no obstante, el giro europeísta y atlantista del gobierno de Felipe González, así como la nueva política de respeto de los derechos humanos, defraudó las expectativas de Fidel Castro de encontrar en España a un aliado occidental (Roy, 1996: 197). Es más, el hecho de que España se convirtiera en estado miembro de la CEE en 1986 generó la primera de una serie de tensiones con Cuba debido a que dichos países sustituyeron sus importaciones de azúcar cubano por las provenientes del grupo de países ACP y la entonces CEE (Grabendorff, 1994: 191). Sin embargo, no podemos obviar que el establecimiento de relaciones entre la entonces CEE y Cuba se produjo, pocos años después de la adhesión española, el 28 de septiembre de 1988⁵⁰², coincidiendo con la apertura de relaciones diplomáticas entre la CEE y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME o COMECON). No fue casual, puesto que Cuba era considerada por los países comunitarios más como un país del Este que como un país latinoamericano (Perera Gómez, 1994: 154; 2006: 6).

Una vez iniciadas las relaciones diplomáticas y aprovechando el contexto internacional de desaparición del bloque comunista y aislamiento internacional de Cuba, la Comunidad Europea en 1990 hizo un primer intento de intensificar las relaciones a través de la firma de un acuerdo de cooperación con el régimen castrista, bajo la condición de que se produjeran algunos signos de apertura económica, de respeto de los derechos humanos y de cambios democráticos. Sin embargo, algunos incidentes complicaron tanto las relaciones entre Madrid y La Habana como también con Bruselas. El más importante ocurrió en julio del mismo año cuando varios ciudadanos cubanos disconformes con su gobierno entraron en algunas embajadas occidentales, entre ellas la española, con la intención de abandonar su país (suceso conocido como 'la crisis de las embajadas'). Si bien España consiguió controlar la difícil situación diplomática, desde Moncloa se decidió cortar temporalmente los programas de cooperación al desarrollo que estaban llevando a cabo en la isla y se empezó a primar la concertación europea para defender los principios democráticos y los derechos humanos.

⁵⁰¹ La visita de Adolfo Suárez a Cuba en septiembre de 1978 fue la primera efectuada por un mandatario del mundo occidental (Bayo, 2006: 16).

⁵⁰² Cuba acreditó su primer embajador ante la Comunidad Económica Europea en Bruselas el 21 de enero de 1989 (Granell, 1998: 89).

Pasados dos años, España y la Unión Europea volvieron a retomar las relaciones con Cuba. Por un lado, el gobierno español reinició la cooperación cultural e intentó presionar al gobierno castrista para que iniciara algunas reformas económicas. En este sentido, Carlos Solchaga, en esos momentos portavoz del grupo socialista en el Congreso de los Diputados⁵⁰³, y a petición del gobierno, viajó en varias ocasiones en 1994 a Cuba para elaborar un informe de recomendaciones sobre la modernización e internacionalización de la economía cubana. Por otro lado, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo vieron la conveniencia de reforzar las relaciones con Cuba, sobre todo en materia de ayuda al desarrollo, y rechazaron el bloqueo estadounidense contra Cuba. Así, mientras que la Comisión inauguró una oficina de ayuda humanitaria ECHO en La Habana en abril de 1994 con la visita por primera vez de un comisario, concretamente el español Manuel Marín, a la isla, el Parlamento Europeo aprobó dos resoluciones que instaban a la UE a intensificar la cooperación económica con Cuba y rechazar la ‘Ley Torricelli’ de refuerzo del embargo estadounidense contra Cuba (resoluciones aprobadas los días 15 de septiembre de 1993 y 29 de septiembre de 1994)⁵⁰⁴.

Fruto de esta reactivación de la cooperación de la UE con Cuba, a instancias del Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 la Comisión dio los primeros pasos para empezar a negociar con Cuba un acuerdo de cooperación⁵⁰⁵. A pesar de la voluntad de la Unión en avanzar hacia un acuerdo demostrado con la visita de Manuel Marín a La Habana en febrero de 1996, las negociaciones se suspendieron pocos meses después de haberlas iniciado por dos motivos: primero, por las reticencias cubanas a las exigencias europeas de liberación de presos y libertad de expresión;

⁵⁰³ Previamente, Carlos Solchaga había sido ministro de industria y energía (1982-1985) y ministro de economía y hacienda (1985-1993).

⁵⁰⁴ El *Cuban Democracy Act*, conocido popularmente como la ‘Ley Torricelli’ debido a que fue presentada por el congresista Robert Torricelli, fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos el 23 de octubre de 1992. De este modo, el bloqueo comercial, económico y financiero que Estados Unidos había impuesto sobre Cuba desde 1962 se convertía en ley y reforzaba el embargo. Esta ley establecía tres sanciones fundamentales: primero, prohibía el comercio de compañías de Estados Unidos con Cuba; segundo, prohibía a los barcos que hubiesen estado en puertos cubanos, con propósitos comerciales, atracar en puertos de Estados Unidos durante los 180 días siguientes a la fecha de haber abandonado el puerto cubano; y tercero, prohibía el envío de remesas desde Estados Unidos a familiares en Cuba.

⁵⁰⁵ En junio de 1995, la Comisión Europea ya había presentado una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo en la que instaba a la apertura de un diálogo político entre la UE y Cuba que permitiera determinar el nivel y el posible marco de relaciones, habida cuenta de la evolución en materia de reformas económicas e institucionales. Véase: “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la UE y Cuba”, COM(95) 306 final, Bruselas, 28 de junio de 1995.

y, segundo, por la ‘crisis de las avionetas’, cuando las fuerzas aéreas cubanas derribaron dos avionetas civiles procedentes de Estados Unidos. Como reacción, Estados Unidos aprobó el 12 de marzo de ese mismo año la segunda ley de refuerzo del embargo contra Cuba, la ‘Ley Helms-Burton’ o *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*⁵⁰⁶ y el Consejo Europeo reunido en Florencia los días 21 y 22 de junio cerró la puerta a un acuerdo de cooperación con Cuba.

La llegada del Partido Popular al gobierno de España en marzo de 1996 modificó sustancialmente la política exterior española hacia Cuba y, por consiguiente, también imprimió un cambio de rumbo de la política europea hacia la isla. En tan sólo quince días, el Consejo de la UE logró consensuar una posición común sobre Cuba en la que se condicionaba la intensificación del diálogo político y la cooperación económica con la Unión Europea a avances en la transición hacia una democracia pluralista y de respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. Impulsada por el gobierno español, esta posición supuso un punto de inflexión en las relaciones euro-cubanas pero también en las hispano-cubanas, puesto que Fidel Castro lo consideró un gesto hostil y rompió parcialmente las relaciones diplomáticas. Veremos más detalladamente el papel que tuvo España en la definición de la posición común en las siguientes páginas.

A pesar del deterioro en la cooperación política entre Cuba y la UE por la posición común firmada en 1996, el club europeo “ha ocupado, al menos en el ámbito económico, el vacío que dejó la extinta Unión Soviética en Cuba”. La UE ha sido y todavía es el socio comercial, cooperante e inversor más importante de la isla. Como afirma Susanne Grätius, “la cooperación con Europa garantizó la supervivencia económica de Cuba sin tener que realizar concesiones políticas concretas” (2001: 263). Básicamente por este motivo, Cuba no se podía permitir mantener congeladas por mucho tiempo las relaciones con la Unión Europea y en particular con algunos de sus estados miembros. Un primer paso en el cambio de estrategia de Cuba fue la petición de ser

⁵⁰⁶ Esta segunda ley, promovida por los senadores Jesse Helms y Dan Burton, ampliaba la aplicación territorial del embargo a empresas extranjeras que comerciaran con Cuba y establecía que los dirigentes de estas compañías podían ver prohibida su entrada a Estados Unidos.

considerado como un país ACP⁵⁰⁷ y participar en los acuerdos entre la UE y dichos países, así como también participar en la cumbre euro-latinoamericana de Río en 1999. El segundo consistió en el acercamiento a España a través de las cumbres iberoamericanas que suponen un espacio de encuentro regular. Así, Castro y Aznar aprovecharon la VIII cumbre iberoamericana, que se celebró en Oporto en octubre de 1998, para reunirse de forma bilateral; y sobre todo la IX cumbre iberoamericana, que tuvo lugar en La Habana en noviembre de 1999, para sellar la normalización en la relación hispano-cubana con la visita de los Reyes, el presidente del gobierno, José María Aznar, y los ministros de asuntos exteriores y de industria, Abel Matutes y Josep Piqué respectivamente, a la isla. Esta mejora de las relaciones entre España y Cuba acabó revertiendo también en la relación con la Unión Europea, cuando en 2001 se reanudó el diálogo político y, posteriormente, en marzo de 2003, la Comisión Europea inauguró una oficina en la capital cubana.

Sin embargo, este período de cooperación se vio abruptamente interrumpido en marzo de 2003 cuando el gobierno castrista encarceló a 75 políticos disidentes y ejecutó a tres hombres que habían encabezado el secuestro de una lancha de pasajeros intentando escapar a Estados Unidos. Empezó una etapa que se bautizó como de “congelamiento diplomático”, en la que la UE y sus estados miembros condenaron contundentemente la violación de los derechos humanos y, como respuesta, el régimen castrista decidió boicotear los contactos y gestiones de las embajadas europeas (Bayo, 2006: 5). La condena por parte de la UE se visualizó a través de una declaración presentada por la presidencia griega el 5 de junio en la que se anunciaban una serie de medidas diplomáticas

⁵⁰⁷ En febrero de 1998, La Habana pidió participar como observador en el proceso abierto de negociaciones para firmar un nuevo acuerdo entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que debía sustituir al acuerdo de Lomé (Granell, 1998: 85). En las negociaciones intra-europeas el gobierno español instó al resto de estados miembros a mejorar la cooperación con La Habana y a aceptar, sin precondiciones políticas, la petición cubana (Youngs, 2001: 114). Ya en marzo de 2000, Cuba dio un paso más y presentó su solicitud de ingreso en el grupo ACP y así también su petición de admisión en el nuevo acuerdo que finalmente se firmó el 23 de junio de 2000. Este acuerdo, firmado en Cotonú, no fue firmado por Cuba ya que éste había retirado su petición de adhesión como queja principalmente por el apoyo de los estados miembros de la UE a la resolución de la Comisión de Derechos Humanos en Naciones Unidas de denuncia de la violación de los derechos humanos en Cuba. De este modo, en diciembre de 2000 Cuba ingresó en el grupo ACP sin firmar el acuerdo de Cotonú, con lo que el ACP tuvo que modificar su carta fundacional. Por tanto, Cuba no goza del único servicio del acuerdo: “el trato preferencial de comercio y cooperación por parte de la UE” (Roy, 2003a: 177). Por segunda vez, La Habana hizo la petición de ingreso al acuerdo de Cotonú el 8 de enero de 2003. Sin embargo, tras el encarcelamiento de 75 disidentes y la ejecución de tres hombres, la Comisión Europea decidió, el 30 de abril de ese año, posponer *sine die* la valoración sobre la entrada de Cuba al acuerdo de Cotonú. La Habana retiró su petición de ingreso el mes de mayo.

sancionadoras: “limitar las visitas gubernamentales bilaterales de alto nivel; reducir el nivel de la participación de los estados miembros en acontecimientos culturales; invitar a los disidentes cubanos a las celebraciones de las fiestas nacionales; y, volver a examinar la posición común de la UE”⁵⁰⁸. Sin duda, en este listado de sanciones se veía la huella del gobierno español que encontró el apoyo de los países de la UE más motivados por la agenda de los derechos humanos (Suecia, Países Bajos y Reino Unido) (Barbé, 2009: 140). La reacción cubana no se hizo esperar y Fidel Castro acusó directamente a los gobiernos de España e Italia de ser los instigadores de las nuevas medidas adoptadas por la UE haciendo seguidismo de Estados Unidos, clausuró el Centro Cultural Español de La Habana y encabezó una manifestación de protesta el 12 de junio ante la embajada de España (Bayo, 2006: 43).

En la primera reevaluación de la posición común tras las sanciones diplomáticas⁵⁰⁹, el Consejo de relaciones exteriores de la UE, reunido en Bruselas el 21 de julio de 2003, denunció el deterioro de la situación de los derechos humanos en la isla, aunque reafirmó su “compromiso constructivo” como base de la política de la UE respecto a Cuba y expuso su voluntad de “continuar con el diálogo político” y el “fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo”⁵¹⁰. Ante ello, y después de haber tenido algunos gestos más simbólicos, Fidel Castro defendió la soberanía de su país, denunció la injerencia de la UE en sus asuntos internos y, consecuentemente, rechazó la ayuda humanitaria, la cooperación económica y el diálogo político con la UE y sus estados miembros (Roy, 2003b: 3).

De nuevo, un cambio de partido en el gobierno español conllevó un ajuste en la política española hacia Cuba así como también un progresivo aumento del diálogo entre la UE y la isla. Debido a algunos cambios positivos en Cuba, como la excarcelación de algunos presos políticos en verano de 2004, el gobierno español propuso a sus socios europeos iniciar un proceso de reflexión para

⁵⁰⁸ “Declaración de la presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Cuba”, 9961/03 (Presse 157), Bruselas, 5 de junio de 2003.

⁵⁰⁹ La posición común establecía que se efectuaría una evaluación transcurridos los seis meses. Así, entre junio de 1997 y junio de 2005 se realizaron evaluaciones semestralmente, mientras que a partir de esta fecha se ha ido revisando de forma anual.

⁵¹⁰ “Conclusiones del Consejo – Reevaluación de la posición común de la UE sobre Cuba”, Comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea, Consejo de relaciones exteriores, Sesión n° 2522, 1143, 9/1/03 REV (Presse 209), Bruselas, 21 de julio de 2003.

suspender temporalmente las sanciones diplomáticas siempre y cuando las excarcelaciones continuaran. La UE secundó esta reorientación en el Consejo de asuntos generales de 30 de enero de 2005.

La evolución política de Cuba, con la cesión temporal de poder de Fidel Castro por enfermedad en favor de su hermano Raúl el 31 de julio de 2006, empujó tanto a España como a la UE a reubicarse para poder influir en el proceso de reformas que preveían en la isla. La opción española de acercamiento a La Habana se consolidó con la visita del ministro Miguel Ángel Moratinos los días 4 y 5 de abril de 2007, en la cual se levantó definitivamente el veto español a la cooperación gubernamental bilateral en materia tanto de diálogo político como de relaciones culturales. Por su lado, la opción europea consistió, a instancias de España, en plantear la posibilidad de reanudar el diálogo político⁵¹¹. Se cerraba, de este modo, un ciclo de más de cuatro años de acercamiento progresivo entre la UE-25/27 y Cuba, en el que el papel de España y su relación con Cuba influyeron finalmente en el cambio de posición europea.

7.2.2.- Formación de la posición española

Una vez hecha esta breve pero necesaria exposición cronológica de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba, nos disponemos a analizar la formación de la posición española en los dos casos elegidos (la posición común de 1996 y el acercamiento euro-cubano hasta la reanudación del diálogo político en 2008). Sin lugar a dudas, los *contextos* internacional, europeo y doméstico han marcado en cada momento las acciones de la Unión Europea y sus estados miembros hacia Cuba.

El contexto internacional ha estado eminentemente marcado por las acciones que los Estados Unidos han emprendido en contra del régimen castrista. Especial importancia tuvo el bloqueo

⁵¹¹ En junio de 2007, la UE reafirmaba su disposición de “reanudar un diálogo político abierto y general con las autoridades cubanas sobre todos los asuntos de interés mutuo. El diálogo debe abarcar todos los campos posibles de cooperación, incluidas las esferas política, de derechos humanos, económica, científica y cultural. Debe establecerse sobre una base de reciprocidad y no discriminación. En el contexto de este diálogo, la UE indicará al gobierno cubano su parecer sobre la democracia, los derechos humanos universales y las libertades fundamentales. Para sondear la posibilidad de entablar este diálogo, se invitará a Bruselas a una Delegación cubana”. Véase: “Comunicado de prensa de la sesión nº 2809 del Consejo de asuntos generales y relaciones exteriores –relaciones exteriores- de la Unión Europea”, 10657/07 (Presse 138), Luxemburgo, 18 de junio de 2007.

económico y financiero que la Administración Kennedy impuso a Cuba en 1962 y que perseguía básicamente dos objetivos: provocar la caída del régimen de Fidel Castro; e, instaurar una democracia liberal y una economía de libre mercado en la isla. Ante la supervivencia del régimen castrista y los gestos de mayor represión de los años noventa, las Administraciones Bush y Clinton aprobaron las ya mencionadas leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996), que buscaban “internacionalizar el embargo” (Gratius, 2005: 9). El rechazo de la Unión Europea a estas medidas, que perjudicaban las relaciones comerciales entre los estados miembros y Cuba, provocó cierto enfrentamiento con los Estados Unidos. Los Quince votaron unánimemente en contra del embargo en la Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 1996 e interpusieron una demanda contra la ley ante la Organización Mundial del Comercio en febrero de 1997. Finalmente, el 11 de abril de 1997 el comisario y vicepresidente segundo, Leon Brittan, y el secretario de estado estadounidense para el comercio exterior, Stuart Eizenstat, “acordaron un compromiso que neutralizaba temporalmente la ley Helms-Burton, apenas un año después de haberse aprobado”⁵¹² (Roy, 1997: 488). El contexto internacional de los años 2000 varió significativamente respecto la década anterior. Cuba había encontrado en la ‘nueva izquierda’ latinoamericana y en las potencias emergentes (básicamente, China, Rusia e India) nuevos socios comerciales que le habían permitido experimentar ciertas mejoras económicas, a pesar del mantenimiento del embargo estadounidense. Esto es, el acercamiento de Cuba a China y Venezuela fue un elemento para contrarrestar los efectos de la política de Estados Unidos de aislar comercial y políticamente a Cuba como de los intentos de influencia pro-democratizadora que buscaba ejercer la UE sobre La Habana.

Las relaciones entre la Unión Europea y Cuba deben entenderse en el marco más amplio de las relaciones que la Unión establece con el resto de países de América Latina, teniendo en cuenta la voluntad europea constante de establecer lazos más estrechos de cooperación y de diálogo político

⁵¹² El compromiso firmado por Estados Unidos y la Unión Europea, ambas partes hacían concesiones respecto a su posición inicial, aunque también ratificaban su compromiso a continuar trabajando conjuntamente en promover la democracia en Cuba. Por un lado, Estados Unidos mantenía en suspenso indefinido el título III de la Ley Helms-Burton relativo a la protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses sobre bienes confiscados en Cuba y persuadía al Congreso a congelar el título IV que denegaba visados a los dirigentes de las empresas que hubieran confiscado o traficado bienes de nacionales estadounidenses. Por el otro lado, la Unión Europea, a cambio, retiraba la demanda interpuesta contra Estados Unidos en la OMC y se comprometía a acordar medidas que limitaran o desalentaran los tratos comerciales en propiedades confiscadas (Roy, 1997: 507).

con aquellos países que ya forman parte de las relaciones exteriores de sus estados miembros. De este modo, el establecimiento de una posición común sobre Cuba en diciembre de 1996 fue la reacción al fracaso de la Comisión Europea de negociar un acuerdo de cooperación con el régimen castrista, tal y como se había hecho con la mayoría de países latinoamericanos. La falta de gestos por parte de Fidel Castro para hacer algunas reformas económicas y políticas y de mostrar respeto por los derechos humanos de los cubanos, tal y como se exigía desde instancias europeas, provocó la ruptura del diálogo euro-cubano puesto que todos los estados miembros se pusieron de acuerdo para definir una posición común sobre las condiciones necesarias (transición democrática, apertura económica y respeto de los derechos humanos) para que la UE decidiera retomar e intensificar sus relaciones con Cuba. En este sentido, la UE-15 consiguió consensuar dicha posición común en tan sólo diecisiete días, lo que indica que las posturas ya eran suficientemente cercanas. En cambio, la ampliación de la Unión Europea a los países del centro y este de Europa supuso la entrada de nuevos puntos de vista sobre cómo deberían evolucionar las relaciones euro-cubanas. Si bien en una UE-15 España era el estado miembro que más influía en la línea a seguir con Cuba, en una UE-25/27 España debía conseguir que los países del Este de Europa, más reticentes al diálogo con el régimen castrista, aceptaran sus postulados basados en la necesidad de cooperar con La Habana para poder influir en el futuro de la isla. En otras palabras, la adhesión de nuevos socios a la UE le restó a España el poder de influir en un plazo corto sobre la postura de la Unión. Mientras que en 1996 el gobierno español pudo orientar la posición de la UE en menos de un mes, en 2004 reorientarla le costó casi cuatro años.

El contexto político español ha marcado substancialmente las relaciones euro-cubanas, tanto en 1996 como en el período 2004-2008. Ambos momentos se definen por un cambio de partido político en el gobierno español. Con la posición común de la Unión Europea, el gobierno del Partido Popular quería “reafirmar que España es el puente entre Europa y América Latina” pero sobre todo “demostrar a los ciudadanos españoles su capacidad de cambiar la tradicional política de compromiso y diálogo con Cuba” (Gratius, 2005: 5). Como afirma Esther Barbé, “la política de acoso al régimen de Castro por parte del gobierno Aznar supuso un giro copernicano en la

dimensión internacional de España, ya que alteró uno de los principios asentados en época de Franco: el apoyo fraternal de España al David cubano frente al Goliat estadounidense” (1999: 123). El cambio en la política exterior hacia Cuba llevada a cabo por José María Aznar también significó un acercamiento a las posturas norteamericanas respecto a la isla, a pesar de discrepar abiertamente de las implicaciones extra-territoriales de la Ley Helms-Burton. Fue precisamente durante la visita del vicepresidente estadounidense Al Gore a España en mayo de 1996, cuando el presidente español anunció la revisión de las líneas generales de la política del anterior gobierno con Cuba, dando a entender una aproximación a los postulados de Estados Unidos⁵¹³. Así, algunos de los primeros pasos del nuevo gobierno español para con Cuba fueron la suspensión de la cooperación al desarrollo (excepto la ayuda humanitaria)⁵¹⁴ y del apoyo a la disidencia (diálogo con disidentes como Jorge Mas Canosa y colaboración con la Fundación Hispano-Cubana). La llegada del PSOE al poder en 2004 significó un nuevo giro “copernicano” de la política exterior hacia Cuba. De nuevo, los gestos bilaterales hacia Cuba buscaron tener un eco (*a posteriori* y una vez demostrados sus resultados) en los gestos europeos hacia la isla. Así, el acercamiento al régimen castrista tuvo lugar, primero, a través de la embajada española en La Habana (con el nombramiento de Carlos Alonso Zaldívar, un diplomático cercano al PSOE, como embajador), segundo, a través de encuentros a nivel ministerial (visita de Miguel Ángel Moratinos en abril de 2007) y, finalmente, con la reanudación del diálogo político bilateral.

A la luz de estos hechos, puede calificarse la relación entre Madrid y La Habana como la “más ideologizada de toda la política exterior española” (del Arenal, 2005b: 32). Con esta tesis de Celestino del Arenal, que compartimos, queremos iniciar el análisis de los principales *actores* de la política exterior española que participan en la construcción de las relaciones euro-cubanas. Siguiendo el mismo esquema que hemos utilizado para el caso de Marruecos, ordenaremos las

⁵¹³ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, y del vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore”, Madrid, 25 de mayo de 1996.

⁵¹⁴ Algunos ejemplos de los programas de cooperación que se suspendieron son los programas de capacitación de cuadros de la administración cubana o diversas actividades ligadas al programa de preservación del patrimonio cultural. Véase: “Contestación del gobierno a la pregunta del diputado Rafael Estrella Pedrola, del grupo parlamentario socialista, sobre qué programas de cooperación con Cuba ha decidido suspender el gobierno”, *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, nº 58, 15 de octubre de 1996.

siguientes líneas en tres niveles: la figura del Rey, el gobierno (presidencia y ministerio de asuntos exteriores) y las Cortes Generales.

A diferencia del caso marroquí, en que la amistad entre las dos Casas Reales ha jugado un papel fundamental para comprender la relación entre Madrid y Rabat, en el caso de Cuba la figura del Rey y sus posibles encuentros o contactos con el líder cubano han estado completamente sujetos al servicio de los intereses del gobierno español. Es decir, el gobierno ha jugado, durante los momentos de cooperación con la idea de organizar un viaje de los Reyes a La Habana para demostrar el buen entendimiento entre ambos países, aunque este gesto nunca ha llegado a concretarse⁵¹⁵. En cambio, en los momentos de tensión hispano-cubana el Rey no ha ejercido ningún papel cediendo el liderazgo de la política con Cuba al gobierno, a diferencia de lo que sucedió, por ejemplo, durante la crisis de Perejil con Marruecos.

En lo que respecta al papel que tanto el presidente del gobierno como el ministro de asuntos exteriores ejercen en la configuración de la política exterior hacia Cuba y en la influencia sobre la posición europea, deben hacerse dos reflexiones, una de forma y otra de fondo. La primera se refiere al hecho de que, a pesar de ser una prioridad para la política exterior española, Cuba no ha estado presente en la agenda de viajes, cumbres o encuentros bilaterales regulares a ningún nivel del gobierno español. Por este motivo, el posicionamiento de España sobre Cuba y el régimen castrista se ha desarrollado más en sede parlamentaria que a través de discursos, conferencias y ruedas de prensa durante visitas oficiales. Una evidencia de ello es que sólo en dos ocasiones un presidente del gobierno español ha estado en Cuba de visita oficial⁵¹⁶ y que la visita de Miguel Ángel Moratinos a La Habana en abril de 2007 fue únicamente la quinta de un ministro de asuntos exteriores español desde la democracia⁵¹⁷. Es decir, Cuba ha sido a menudo más un objeto que un sujeto de las

⁵¹⁵ Es preciso apuntar que el Rey Juan Carlos I y la Reina Sofía estuvieron en Cuba en ocasión de la IX cumbre Iberoamericana que se celebró los días 15 y 16 de noviembre de 1999. Sin embargo, dicha visita no supuso un encuentro bilateral sino sólo la participación en una cumbre multilateral que tenía lugar en este país.

⁵¹⁶ Adolfo Suárez visitó Cuba el 6 de septiembre de 1978 y Felipe González lo hizo el 14 de noviembre de 1986. Sin el formato de una visita oficial, debemos apuntar que José María Aznar estuvo en La Habana durante la IX Cumbre iberoamericana en noviembre de 1999.

⁵¹⁷ Marcelino Oreja estuvo como ministro de asuntos exteriores en Cuba el 6 de septiembre de 1978 acompañando al presidente del gobierno; Fernando Morán estuvo de visita oficial el 5 de enero de 1984;

relaciones internacionales de España ya que se ha convertido en uno de los temas de la agenda internacional más controvertidos entre el gobierno y el principal partido de la oposición (fuere cual fuere el partido que estuviera en cada posición).

La reflexión de fondo es sobre quién define la posición que debe defender España en el marco de la UE. En el caso de la posición común de 1996 fue el presidente del gobierno, José María Aznar, quien marcó de forma preeminente las líneas directrices de la política española. Mientras que su ministro, Abel Matutes, señalaba en su primera comparecencia en el Congreso que España mantendría “unas relaciones diplomáticas normales”, “con independencia del régimen político que en cada momento ha imperado en ambos países”⁵¹⁸, el presidente hacía unas polémicas declaraciones sobre su apoyo a las medidas de presión impulsadas por Estados Unidos para alcanzar una transición hacia la democracia pacífica en Cuba. En contraposición a Matutes, Aznar afirmaba que “no haremos nada que sirva para fortalecer a Castro; no haremos nada que pueda perjudicar, sino todo lo contrario, desde el punto de vista humanitario, al pueblo cubano y, naturalmente, estaremos atentos a lo que significan los intereses españoles no solamente en Cuba sino en cualquier parte del mundo”⁵¹⁹. En cambio, durante los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero ha sido el ministro de asuntos exteriores y cooperación, Miguel Ángel Moratinos, quién ha liderado la definición de la posición española e impulsado el cambio en la política europea hacia Cuba. A pesar de que Moratinos no citó ni una sola vez a Cuba en su primera comparecencia en el Congreso, a pesar de las preguntas sobre su posicionamiento del resto de diputados⁵²⁰, tuvo uno de sus primeros enfrentamientos con el principal partido de la oposición en torno a dicha cuestión cuando afirmó que “el gobierno quiere hacer una defensa eficaz, eficaz, de los derechos humanos en un marco de normalización de las relaciones con Cuba, cosa que desgraciadamente el gobierno

Francisco Fernández Ordóñez junto con Felipe González visitaron Cuba el 14 de noviembre de 1986 y Abel Matutes viajó a Cuba los días 9-12 de noviembre de 1998.

⁵¹⁸ “Comparecencia, a petición propia, del señor ministro de asuntos exteriores, Abel Matutes Juan, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 18, 30 de mayo de 1996, p. 114.

⁵¹⁹ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, y del vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore”, Madrid, 25 de mayo de 1996.

⁵²⁰ “Comparecencia, a petición propia, del señor ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento”, Comisión de asuntos exteriores, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 24, 19 de mayo de 2004.

del Partido Popular no hizo porque su resultado, su balance, después de casi llegar a la ruptura entre Cuba y España, no modificó ni mejoró la situación de los presos y de los disidentes en Cuba”⁵²¹.

Consecuentemente, dónde más se ha constatado la ideologización de la relación hispano-cubana ha sido en las Cortes Generales. Sin duda, “Cuba juega un papel central en la voluntad de diferenciación entre los dos grandes partidos políticos españoles (identificados con el *cleavage* izquierda-derecha)” (Barbé, 2009: 142). Principalmente, los desacuerdos entre el Partido Socialista y el Partido Popular tienen que ver con: el tipo de relación que debe mantener España con EEUU en esta cuestión; el papel de los disidentes, la oposición y el exilio en la formulación de la política española hacia Cuba; la interlocución privilegiada con el gobierno cubano y la evaluación de los tipos de relación política oficial como instrumentos para fomentar una apertura en Cuba; y, la legitimidad y eficacia de ejercer una mayor presión diplomática incluyendo las sanciones impuestas por parte de la UE a Cuba (Domínguez y Gratiús: 2006: 9). Es decir, tanto en el Congreso como en el Senado se ha respirado un alto grado de interés por la cuestión, mucho debate entre parlamentarios y, sobre todo, poco consenso. Además, algunos diputados y senadores han preguntado regularmente al gobierno (oralmente o por escrito, en sesiones plenarias o en comisión) sobre el estado de las relaciones bilaterales, los últimos movimientos en la posición europea hacia Cuba y también sobre aspectos más sectoriales como la cooperación cultural, la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo o las relaciones empresariales.

Tras los primeros gestos de cambio de la política exterior hacia Cuba por parte del nuevo gobierno de José María Aznar, el grupo parlamentario socialista del Senado solicitó, en junio de 1996, que el gobierno elaborara un informe (aunque en un principio habían solicitado una declaración) sobre las relaciones entre España y Cuba con el fin de poner negro sobre blanco los objetivos españoles en torno a la evolución económica y política de Cuba⁵²². Si bien la petición fue formulada en junio, el

⁵²¹ “Intervención del ministro de asuntos exteriores y cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante la pregunta del diputado Jorge Moragas Sánchez, del grupo parlamentario popular en el Congreso: ¿Es cierto que el gobierno de España pretende relajar las medidas aprobadas por la Unión Europea en junio de 2003 en defensa de los derechos humanos de la disidencia y los presos de conciencia en Cuba?”, Sesión plenaria nº 31, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 35, 29 de septiembre de 2004, p. 1502-03.

⁵²² “Moción del grupo parlamentario socialista, por la que se insta al gobierno a que, al comienzo del próximo período de sesiones, formule una declaración, para su debate ante el pleno de la cámara, sobre las relaciones

informe no fue presentado hasta marzo de 1997, por lo que recogió también el debate sobre la posición común de la UE sobre Cuba, afirmando que:

“El gobierno ha considerado que España no podía mantener, en sus relaciones con Cuba, una línea de dependencia respecto de otros países; por el contrario, la coherencia de sus planteamientos ha permitido que nuestra acción respecto a Cuba haya servido de referencia para otros miembros de la comunidad internacional. Ello se ha puesto de manifiesto, sobre todo, en la adopción por la Unión Europea de una posición común sobre Cuba que, partiendo de un modelo constructivo y orientado a resultados concretos, determina la política que la Unión y sus estados miembros deben desarrollar en relación con Cuba”⁵²³.

En 2004 se dio la misma situación pero con los papeles invertidos. En ese momento fue el grupo parlamentario popular quien, a través de la presentación de varias mociones e interpelaciones, instó al gobierno a definir sus prioridades en torno a las relaciones entre la UE y Cuba, que según el PP debían basarse en la promoción de la democracia, los derechos humanos y la libertad, la liberación incondicional de todos los presos políticos y de conciencia cubanos, la importancia de la disidencia cubana para plantear la política española y europea hacia la isla, así como la defensa de la posición común de la Unión Europea adoptada en 1996⁵²⁴. Si bien las propuestas del Partido Popular tenían poco apoyo entre el resto de grupos parlamentarios del Congreso y del Senado, sí que tenían cierto eco en las resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo (Roy, 2007: 2). Mientras que los

entre España y Cuba”, Sesión del pleno, *Diario de Sesiones del Senado*, VI Legislatura, nº 6, 12 de junio de 1996, pp.170-176.

⁵²³ El informe señalaba que los objetivos del gobierno español son “el mantenimiento de unas buenas relaciones con el gobierno y el pueblo cubanos; el apoyo a una transición pacífica hacia un sistema democrático y respetuoso con los derechos humanos y las libertades fundamentales; y, finalmente, la defensa de los intereses de España y de todos los españoles que estén vinculados, de uno u otro modo, a Cuba”. Asimismo, se proponía “establecer una relación adecuada con los distintos sectores de la política y sociedad cubanas”, es decir, con las autoridades de La Habana así como con la disidencia interna y la exiliada. Véase: “Informe sobre las relaciones con Cuba en cumplimiento de la moción aprobada por el pleno del Senado en su sesión del día 12 de junio de 1996”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado Serie I, núm. 169, 17 de marzo de 1997; “Intervención del ministro de asuntos exteriores, Abel Matutes, en el debate sobre el informe del gobierno sobre las relaciones con Cuba”, Sesión del pleno, *Diario de Sesiones del Senado*, VI Legislatura, nº 36, 19 de marzo de 1997, pp. 1478-1480.

⁵²⁴ “Moción consecuencia de interpelaciones urgentes del grupo parlamentario popular en el Congreso, sobre las medidas que piensa adoptar el gobierno para promover la democratización de Cuba y defender los derechos humanos de los disidentes y de los presos de conciencia cubanos”, Sesión plenaria nº 41, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 45, 2 de noviembre de 2004, p. 2019-2027.

populares afirmaban que “nos gustaría que la Unión Europea mantuviera una posición muy distinta con respecto a Cuba y, en particular, que España realmente fuera el adalid de la exigencia de respeto a los derechos humanos y la puesta en marcha de un proceso de democratización en Cuba”⁵²⁵, los socialistas, en boca del secretario de estado para la Unión Europea, Alberto Navarro, constataban que “el gobierno español ha impulsado el rechazo a las sanciones, al embargo de Estados Unidos, que es moralmente inaceptable y que perjudica sobre todo al pueblo cubano, para ir abriendo espacios de libertad en Cuba y preparando el cambio y la transición pacífica”⁵²⁶.

En cuanto a los temas prioritarios que España ha impulsado en la política exterior europea hacia Cuba, debemos señalar dos niveles de *agenda*: una agenda permanente (sostenida por todos los partidos del arco parlamentario) y una agenda cambiante. La agenda permanente de España puede resumirse en dos premisas. La primera es que España, tanto en el marco europeo como en sus relaciones bilaterales, en todo momento ha defendido la necesidad de que en la isla se iniciaran reformas económicas y políticas que la condujeran a un régimen plenamente democrático y a una economía de mercado, destacando a la vez la importancia de que, entre tanto, se respetaran las libertades públicas y los derechos humanos de todos los ciudadanos cubanos. Lo que sí ha cambiado son los mecanismos que han utilizado los gobiernos del PSOE (1982-1996 y 2004-2008) y el del PP (1996-2004). Por un lado, los socialistas han optado por la persuasión, el diálogo fluido y la cooperación con el régimen castrista para influir en esta dirección democratizadora. Por el otro, los populares han preferido la presión y las sanciones sobre el régimen castrista y el diálogo con la disidencia.

La segunda premisa de la agenda permanente es la voluntad de España de ejercer de promotor de del rumbo (y de los cambios en él) de la política exterior europea hacia Cuba, así como de portavoz

⁵²⁵ “Intervención del diputado Ignacio Cosidó Gutiérrez ante la comparecencia, a petición del gobierno, del secretario de estado para la Unión Europea, Alberto Navarro González, para informar sobre el orden del día del Consejo Europeo que se celebrará los próximos días 15 y 16 de junio”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 19, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, nº 70, 14 de junio de 2006, p. 7.

⁵²⁶ “Comparecencia, a petición del gobierno, del secretario de estado para la Unión Europea, Alberto Navarro González, para informar sobre el orden del día del Consejo Europeo que se celebrará los próximos días 15 y 16 de junio”, Comisión mixta para la Unión Europea, Sesión nº 19, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, nº 70, 14 de junio de 2006, p. 15.

de la Unión Europea ante Cuba. Esto es, en el momento en el que el gobierno español decide cambiar las prioridades a seguir en su relación con Cuba (y esto ha ocurrido básicamente cuando ha habido un cambio del partido político en el gobierno), también pretende que la Unión Europea adopte la misma dirección en sus relaciones con el régimen castrista. En definitiva, el ejecutivo español ha buscado obtener, con el consenso europeo, un paraguas con el que legitimar su política exterior hacia Cuba.

En lo que concierne a la agenda cambiante, es preciso diferenciar la opción política del gobierno de Felipe González, que creía firmemente en que con la firma de un tratado de cooperación entre la UE y Cuba podrían consolidarse las relaciones euro-cubanas (y, con ello, los europeos podrían empezar a ejercer cierta influencia en las reformas económicas y políticas de la isla), de la de José María Aznar que optaba porque el proceso fuera a la inversa. Es decir, condicionar la cooperación (política, económica, cultural, etc.) de la Unión Europea con Cuba a que se hubieran iniciado ya dichas reformas económicas y se hubiera empezado la transición hacia una democracia pluralista y de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para que fuera efectivo, España impulsó la aprobación de una posición común europea que sería evaluada regularmente para comprobar si ya se daban las condiciones mencionadas para empezar a ofrecer ayuda humanitaria e intensificar la cooperación política. Si bien la propuesta española presentada en el Consejo de relaciones exteriores de la Unión de 14 de noviembre de 1996 era, en opinión de algunos estados miembros, demasiado cercana a la política de aislamiento de Estados Unidos (Irela, 1996: 2), el texto español no incluía medidas coercitivas de carácter económico sino que buscaba recuperar el diálogo político con todos los ciudadanos cubanos, y especialmente con la disidencia (nombramiento de un representante de cada embajada en La Habana para contactar con la disidencia, cooperación con el *rapporteur* especial de la ONU sobre los derechos humanos en Cuba y permiso a todos los ciudadanos de viajar) (Roy, 2003a: 173). En definitiva, el gobierno de Aznar consiguió en 1996 incorporar en la agenda anual de la Unión la cuestión del cumplimiento de los derechos humanos en Cuba y puso sobre la mesa de debate europeo el tema de la necesidad de

entablar relaciones con la disidencia, tema que finalmente se implementó dentro del paquete de medidas diplomáticas sancionadoras de 2003.

En cambio, el objetivo del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero durante la legislatura 2004-2008 era restituir el diálogo político con el régimen castrista a través de la suspensión definitiva de las sanciones y el relanzamiento de la cooperación humanitaria. En palabras de Celestino del Arenal, “suavizar el aislamiento y tratar de recuperar algún margen de maniobra diplomática para afianzar el diálogo” para, de este modo, promover una transición pacífica en Cuba así como una mejora de la situación de los derechos humanos (2005b: 32). La estrategia para conseguir dichos objetivos fue, primero, actuar de forma bilateral “sin la legitimidad del consenso europeo” (Barbé, 2009: 27), y después, una vez certificado el resultado de las medidas impulsadas por España, modificar la posición oficial europea en los términos españoles. Como afirmara Joaquín Roy, la bilateralización se impuso a la precaria multilateralidad (2007: 5).

El primer gesto del gobierno de Rodríguez Zapatero, tras la liberación de algunos presos políticos cubanos en el verano de 2004, fue mostrar la intención de dejar de invitar disidentes a la recepción en la embajada española en La Habana el 12 de octubre de 2004, incumpliendo de este modo una de las medidas sancionadoras más ostensibles impuestas por la UE en 2003. En ese momento, el gobierno consideró pertinente invitar a la celebración del Día de la Hispanidad al gobierno castrista, dado que había hecho un gesto con la liberación de presos⁵²⁷, aunque por presiones tanto internas como de otros estados miembros, no llegó a dar este paso hasta el año siguiente, cuando otros estados como Francia también lo hicieron. De hecho, el primer anuncio de cambio de dirección de la política española hacia Cuba la hizo el embajador español en La Habana, Carlos Alonso Zaldívar, precisamente durante la recepción del 12 de octubre de 2004 cuando afirmó, ante la disidencia cubana, que España deseaba impulsar el diálogo con Cuba y mejorar las relaciones entre Cuba y la

⁵²⁷ “Intervención del ministro de asuntos exteriores y cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante la pregunta del diputado Jorge Moragas Sánchez, del grupo parlamentario popular en el Congreso: ¿Es cierto que el gobierno de España pretende relajar las medidas aprobadas por la Unión Europea en junio de 2003 en defensa de los derechos humanos de la disidencia y los presos de conciencia en Cuba?”, Sesión plenaria nº 31, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 35, 29 de septiembre de 2004, p. 1502-03.

UE⁵²⁸. Poco a poco, la interlocución entre la embajada española y el ministerio de asuntos exteriores cubano fue normalizándose, sin que ello tuviera implicaciones a corto plazo en el nivel UE-Cuba⁵²⁹. No fue hasta 2006 cuando se planteó dentro de la UE la necesidad de revisar la posición común de 1996 para elaborar una estrategia a medio y largo plazo hacia Cuba. Sin embargo, ciertos países, con España a la cabeza, hicieron fracasar la propuesta por creer que otro nuevo documento reduciría la flexibilidad necesaria para actuar según las nuevas circunstancias (Raúl Castro) y que proporcionaría al régimen cubano otra excusa para atacar a la Unión Europea (Criado, 2008: 26-7). En otras palabras, por un lado España buscaba un acercamiento bilateral a partir de la flexibilidad en sus relaciones con Cuba, mientras que, por el otro, la UE decidía mantener la opción de la “ausencia de acción e intención de cambio en sus políticas” (Roy, 2007: 4).

Finalmente, en enero de 2005 la Unión Europea dio un cambio de rumbo en su política de ausencia de acción hacia Cuba y decidió suspender temporalmente las sanciones a Cuba, siguiendo los pasos de España, como gesto de la liberación progresiva de algunos de los 75 disidentes encarcelados. La UE, por fin, daba los pasos ansiados por el gobierno español hacia un acercamiento al régimen castrista que, al parecer de España, era necesario para reiniciar el diálogo político y poder, a medio plazo, tener alguna influencia en el futuro de la isla. Por tanto, el siguiente paso a dar era el del diálogo político. De nuevo, el gobierno español inició esta estrategia a nivel bilateral para después pedir a las instancias europeas que lo secundaran. El viaje de Miguel Ángel Moratinos a la isla a principios del mes de abril de 2007 supuso la consolidación del “clima de confianza” entre Madrid y La Habana y se tradujo en la firma de “una serie de acuerdos orientados a recuperar diversos instrumentos en el campo político, en el de la cooperación, en el cultural y en el de las relaciones

⁵²⁸ El mismo discurso fue suscrito por José Luis Rodríguez Zapatero, tres días después, en el Foro de Líderes Progresistas que se celebró en Budapest. Concretamente afirmaba: “También es conocido que el gobierno de España considera que el pueblo de Cuba y lo que es, sobre todo el futuro de la situación política de aquel país no le es ajeno a España ni a la Unión Europea; y que, por tanto, tenemos que trabajar en el seno de la Unión Europea, con toda la fuerza política de la Unión Europea, en la doble dirección, que es exigir cambios profundos al régimen de Fidel Castro y también pensar en el futuro”. Véase: “Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, después de su asistencia al Foro de Líderes Progresistas”, Budapest, 15 de octubre de 2004.

⁵²⁹ “Contestación del gobierno a la pregunta de la diputada Alicia Castro Masaveu, del grupo popular, sobre los progresos realizados en la vinculación específica referida al respeto de los derechos humanos dentro del marco de la política de cooperación con la dictadura de Cuba”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº 215, 3 de junio de 2005.

económicas”, así como en la creación de un mecanismo bilateral de diálogo sobre derechos humanos y el inicio de negociaciones para recuperar el Centro Cultural Español de La Habana⁵³⁰. Alcanzado el refuerzo del diálogo político bilateral, España buscó promover también el acuerdo europeo de abrir la posibilidad de entablar el diálogo euro-cubano (Consejo de la Unión Europea, junio de 2007) y de suspender definitivamente las sanciones diplomáticas (Consejo de la Unión Europea, junio de 2008). Esto es, la Unión Europea ofreció explícitamente a Cuba la apertura de un diálogo “recíproco, incondicional, no discriminatorio y dirigido a la obtención de resultados” como la aceptación de los principios democráticos, los derechos humanos y las libertades fundamentales⁵³¹. Como veremos en el siguiente apartado, España tuvo que buscar los apoyos, o al menos la falta de veto, a la nueva política europea hacia Cuba. Tanto algunos gestos por parte del régimen castrista (liberación de presos, discurso más moderado de Raúl Castro) como el trabajo a menudo silenciado del ministerio de asuntos exteriores español permitieron retomar el diálogo tanto bilateral como europeo con La Habana.

En definitiva, España, en el seno de la Unión Europea, ha buscado ser el promotor de la política europea hacia Cuba; y al mismo tiempo, Madrid ha querido, ante el régimen castrista, presentarse como el portavoz de la Unión Europea. El interés europeo de influir en la posible evolución política y económica de Cuba, interés siempre estimulado por España, le ha servido también a este país como baza para su interés bilateral de desarrollar unas relaciones de mayor proximidad con su última colonia americana.

7.2.3.- El juego de alianzas

En una entrevista para *El País*, tras su visita a La Habana en abril de 2007, Miguel Ángel Moratinos constataba las diferencias de intereses que se dan entre los estados miembros respecto a Cuba:

⁵³⁰ “Intervención del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante la interpelación urgente del grupo parlamentario popular en el Congreso sobre el apoyo del gobierno a los defensores de la democracia, de la libertad y de los derechos humanos en Cuba”, Sesión plenaria nº 233, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 251, 25 de abril de 2007, pp.12615.

⁵³¹ “Note from the Secretariat to Delegation on Cuba – Council Conclusions”, Consejo de la Unión Europea -agricultura y pesca-, 1106/08, Bruselas, 23 de junio de 2008.

“Entre los europeos no tenemos un problema de incompatibilidades respecto a Cuba; lo que tenemos son diferencias tácticas y una asimetría de relaciones bilaterales con Cuba que responde a la historia y la cultura. Para España la relación con Cuba es una obligación y para algunos países es una opción. Hay países fuera de la UE que podrían tener relaciones con Cuba y no quieren hacerlo. Esa es su opción pero no la de España. Hay otros países en la UE que podrían mejorar su interlocución con Cuba y España intenta ayudar a ello, pero no es quien decide. También hay un buen número de países de la Europa comunitaria que tienen su propia aproximación a Cuba y resulta ser perfectamente compatible con la de España. A nuestro juicio, éste debería ser el camino a seguir por la UE como tal”⁵³².

De forma similar pero desde una vertiente más académica, Susanne Gratius distingue hasta cuatro grupos de estados dentro de la Unión Europea: los ‘comprometidos’ liderados por España, que desean normalizar las relaciones y diferenciarse de la política estadounidense hacia la isla (Bélgica, Portugal, Francia, Italia y la Comisión); los ‘defensores de los derechos humanos’, como Suecia y los Países Bajos, en los que la dimensión normativa es central en su política exterior; los ‘atlantistas’, como el Reino Unido, que no quieren arriesgar nada en sus relaciones con Estados Unidos y mantienen una posición de distancia crítica con el gobierno cubano; y, finalmente, los ‘duros’ o el bloque ex-comunista, liderados por la República Checa que comparten la postura norteamericana, en gran medida dada su experiencia con regímenes comunistas (Gratius, 2006: 1).

El análisis del proceso intra-europeo indica que este estudio de caso es distinto de otros porque en éste los estados miembros no han recurrido tanto a la vía bilateral informal (búsqueda de aliados) como al juego multilateral más institucionalizado. Esto se debe, principalmente, a dos razones. Por un lado, a pesar de la existencia de otros estados que, como España, están comprometidos por la consolidación de las relaciones euro-cubanas, éstos no resultan ser aliados fuertes, en la medida en que no tienen unos intereses tan marcados. Al final, debe ser España quien actúe enérgicamente en la configuración de las prioridades de la política exterior de la UE hacia Cuba y quien consiga no

⁵³² “España intenta ayudar a que otros países de la UE mejoren su interlocución con Cuba”, Entrevista a Miguel Ángel Moratinos, *El País*, 5 de abril de 2007.

sólo otros aliados que se sumen sino el consenso de todos los estados miembros. Por otro lado, la acción exterior europea hacia Cuba se define más en los Consejos de ministros de asuntos exteriores que en los Consejos Europeos, formados por jefes de Estado y de gobierno, por lo que no es tan habitual la utilización de las cumbres bilaterales previas para tratar sobre esta cuestión ya que los ministros de asuntos exteriores se encuentran más a menudo en foros multilaterales y van definiendo progresivamente sus áreas conjuntas de trabajo.

Las diferencias de contexto entre la UE-15 de 1996 y la UE-25/27 han marcado definitivamente las relaciones intra-europeas. La ampliación al centro y este de Europa ha comportado una mayor lentitud en la adopción de una nueva política europea hacia Cuba (por la negociación entre un mayor número de estados) y un desplazamiento del centro de gravedad hacia posiciones más reacias a la cooperación con el régimen castrista. Para España, modelar la posición de la UE-27 hacia Cuba es más trabajoso y requiere de más gestos y más explicaciones. Veamos la posición de los socios europeos de España en esta cuestión.

Francia, a diferencia de lo que hemos ido viendo a lo largo de esta tesis, no juega en el caso de las relaciones euro-cubanas un papel imprescindible o suficiente para que España lleve adelante sus propuestas. *Francia, junto con Italia*, forman parte del grupo de los comprometidos, tal y como Susanne Grätius los había distinguido, es decir, del grupo de los que creen, al igual que España, que es necesario establecer más y mejores instrumentos de cooperación con la isla (Roque Valdés, 1997: 90). De hecho, Joaquín Roy (2003a: 174-5) se atreve a afirmar que Italia replica directamente la política de *engagement* de Francia por lo es más que justificado analizarlos conjuntamente. Ambos países han apoyado tradicionalmente los giros que el gobierno español ha impulsado en la acción europea hacia Cuba, a pesar de que ello no se ha traducido en declaraciones conjuntas tras una cumbre bilateral o un encuentro de ministros. No obstante, este apoyo, aunque útil, no ha resultado decisivo. España ha tenido que buscar también los apoyos del resto de estados miembros rebajando sus expectativas y realizando concesiones (ya fuera cuando José María Aznar pretendía un acercamiento a las posiciones estadounidenses, ya fuera cuando José Luis Rodríguez Zapatero intentaba un re-acercamiento al régimen castrista). Por ejemplo, a pesar de que la posición común

de 1996 se aprobó en muy pocos días, la propuesta inicial española que ya hemos presentado fue modificada por diversos estados y revisada por la presidencia irlandesa. Italia y Francia insistieron en mantener el diálogo con las autoridades cubanas así como el apoyo al proceso de reformas con el fin de resaltar la continuidad de la política europea hacia Cuba en los términos definidos en los Consejos Europeos de Madrid (diciembre de 1995) y de Florencia (junio de 1996) (Irela, 1996: 2). Esto es, aceptaron los cambios de orientación propugnados por España pero no estuvieron dispuestos a aceptar una ruptura total con la marcha de las relaciones euro-cubanas, tal y como quedó especificado en los primeros párrafos de la posición común.

En 2005, Francia fue uno de los primeros países a sumarse a la petición española de reabrir las puertas de sus embajadas al gobierno cubano invitando, el 14 de julio de 2005, a representantes castristas a su fiesta nacional y descartando, al mismo tiempo, la participación de disidentes. En 2007 y tras la visita de Moratinos, de nuevo Francia e Italia (y también la Comisión Europea) coincidieron con España en que era preciso intensificar los contactos con el gobierno cubano para propiciar una transición pacífica (Bermúdez, 2008: 3). Y al ser más en defender el giro en la política europea hacia Cuba, poco a poco fue decantándose la balanza hasta la suspensión definitiva de las sanciones. En pocas palabras, España ha contado con el apoyo francés e italiano a las propuestas, pero sin llegar a forjar una alianza explícita basada en las estrategias del bilateralismo o los grupos informales.

En lo que respecta a *Alemania*, hemos de empezar reconociendo que muy pocos académicos se han atrevido a situar a este país en ninguno de los grupos identificados dentro de la Unión Europea en relación a Cuba (Gratius, 2006; Barbé, 2009: 144). Alemania, desde su reunificación⁵³³, ha buscado canalizar sus relaciones políticas con la isla a través de la vía europea o, como afirma Joaquín Roy, “ha optado por un reacomodo gradual” a la visión europea (Roy, 2003a: 174-5). De este modo, en

⁵³³ La reunificación de la RDA y la RFA tuvo “un enorme impacto para la economía cubana” debido a la supresión de los proyectos de cooperación y los compromisos económicos de la RDA en la isla. A principios de los noventa, la nueva Alemania reunificada impuso como condición a la cooperación al desarrollo la democratización de Cuba (Florentino Graupera, 1997: 23-24). Las relaciones económicas empresariales se retomaron, aunque débilmente, a partir de 1993 y posteriormente también se reemprendieron los contactos políticos, si bien siempre con el marco europeo como prioridad.

1996, aceptó sin ninguna intervención ni reacción por su parte la posición común de la UE hacia Cuba que había propuesto España y modificado algunos otros socios europeos. En cambio, durante el segundo período analizado la actitud alemana fue más proactiva, oponiéndose a algunas de las propuestas españolas para un mayor acercamiento al régimen castrista. Los dos momentos de mayor actividad de la cancillería alemana en el marco de las negociaciones en el Consejo de la UE fueron durante su presidencia rotatoria (primer semestre de 2007) cuando intentó impulsar la adopción de una nueva posición común sobre Cuba y durante el Consejo Europeo de un año más tarde, en el que se debía aprobar la supresión definitiva de las sanciones y el inicio del diálogo político. Por una parte, España, Grecia y Chipre se opusieron, firmemente y con éxito, a la propuesta alemana de adoptar una posición común que sustituyera a la de 1996, por creerla inadecuada en un momento de gran incertidumbre sobre la evolución cubana⁵³⁴. De hecho, lo que España no veía conveniente era imponer a Cuba la fijación de unas condiciones para profundizar el diálogo político y la cooperación, sino que prefería mantener instrumentos de relación más flexibles.

Por otra parte, la propuesta española de junio de 2008 de suprimir definitivamente las sanciones a Cuba encontró, además de las reticencias ya habituales de países como la República Checa, las de Alemania. De forma inesperada, la canciller Angela Merkel pidió a su ministro de asuntos exteriores, Frank-Walter Steinmeier, que estaba en la reunión del Consejo de relaciones exteriores y asuntos generales, un aplazamiento de 72 horas en esta cuestión, cuando *a priori* la UE había seguido sin demasiado debate las indicaciones de España⁵³⁵. Las razones de este aplazamiento eran inciertas, a pesar de que se apuntaron varias, como las diferencias internas entre los partidos del gobierno alemán, la crisis europea que desató el no irlandés al Tratado de Lisboa o el interés por que no coincidiera el levantamiento de sanciones con la visita de Bush a Europa (Bayo y Gratius, 2008: 2). Finalmente, días más tarde, en el Consejo Europeo de 19 de junio, Merkel aceptó la supresión definitiva de las sanciones y el inicio del diálogo político a cambio de que Zapatero

⁵³⁴ “Spain keen to bury EU pro-democracy ideas on Cuba”, *EUObserver*, 3 de abril de 2007; “Spain derails EU pro-democracy strategy for Cuba”, *EUObserver*, 11 de mayo de 2007.

⁵³⁵ “Berlín frena el plan español sobre las sanciones Cuba”, *El País*, 17 de junio de 2008; “La UE levanta las sanciones a Cuba y le ofrece diálogo político”, *El País*, 20 de junio de 2008.

aceptara que se dejara constancia de que en el plazo de un año se volvería a examinar el diálogo político con Cuba⁵³⁶. Este acuerdo acabó formalizándose en el Consejo de agricultura y Pesca de 23 de junio, por ser meramente el primer Consejo de la UE programado en agenda. Esto es, fue necesario el acuerdo hispano-alemán para poder desencallar la cuestión cubana, y este acuerdo se dio a través de los canales formales de los Consejos de ministros y de jefes de Estado y de gobierno, y no tanto a través de los canales bilaterales informales.

En último lugar queda por hacer un breve análisis del papel (no demasiado activo) desempeñado por el *Reino Unido*, país atlantista por excelencia. Su interés por desarrollar una política exterior europea más cercana a los Estados Unidos le llevó a ser uno de los primeros estados que en 1996 apoyó la propuesta inicial de posición común, hecha por José María Aznar, porque tenía un lenguaje más cercano al empleado por la Administración estadounidense. Sin embargo, también en 2004, Londres apoyó las propuestas de Madrid, esta vez referentes a la necesidad de revisar las sanciones europeas impuestas en 2003 a Cuba y de entablar el diálogo político bilateral⁵³⁷. Si bien *a priori* se podría haber considerado el Reino Unido como parte del grupo de miembros reticentes al diálogo con el régimen cubano, éste prefirió tomar un perfil más bien bajo en el desarrollo de esta parte de la política exterior europea, sumándose a la opción mayoritaria para así poder defender con mayor contundencia su posición en otras áreas de las políticas de la UE. De hecho, fueron los países del antiguo bloque comunista (y no el Reino Unido) los que defendieron unas posiciones más cercanas a las estadounidenses, contrarias a la cooperación europea con los hermanos Castro. Principalmente la República Checa se resistió a poner fin a las sanciones diplomáticas porque consideraba que la presión y la colaboración con la disidencia eran instrumentos más útiles que la cooperación para conseguir la democratización definitiva de Cuba. No obstante, la negociación de España con estos países permitió que se aprobara la apertura del diálogo político con Cuba, a cambio de revisar los avances cubanos anualmente.

⁵³⁶ “Note from the Secretariat to Delegation on Cuba – Council Conclusions”, Consejo de la Unión Europea -agricultura y pesca-, 1106/08, Bruselas, 23 de junio de 2008.

⁵³⁷ “Comparecencia del ministro de asuntos exteriores y cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé ante la interpelación urgente del grupo parlamentario popular en el Congreso, sobre medidas que piensa adoptar el gobierno para promover la democratización de Cuba y defender los derechos humanos de los disidentes y de los presos de conciencia cubanos”, Sesión plenaria nº 37, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 41, 20 de octubre de 2004, p. 1830.

Finalmente, en lo que concierne a los *resultados* de la posición común de 1996 y la supresión definitiva de las sanciones y el reinicio del diálogo político en 2008, debemos señalar que el gobierno español de cada momento ha valorado la decisión tomada por parte de la UE como un éxito de su liderazgo y buena gestión. La posición común, aprobada el 2 de diciembre de 1996⁵³⁸, establece que “el objetivo de la Unión Europea en sus relaciones con Cuba es “favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales así como una recuperación y mejora sostenibles del nivel de vida del pueblo cubano”⁵³⁹. En este sentido, la posición común establecía una lógica de condicionalidad (ayuda económica y firma de un acuerdo de cooperación supeditados a las reformas democráticas y el respeto de los derechos humanos), incorporaba incentivos (diálogo político, ayuda humanitaria, colaboración con las reformas económicas) aunque dejaba fuera algunas pretensiones españolas (principalmente, la fiscalización por parte de la UE de la situación de los derechos humanos en Cuba)⁵⁴⁰. El documento final fue valorado positivamente tanto por el ministerio de asuntos exteriores español como por la mayoría de los grupos parlamentarios, considerándolo “un modelo moderado” basado en la “política constructiva” y, sobre todo, con acento español a pesar de que fuera “enriquecido por los Quince”⁵⁴¹. Ante este posicionamiento, Cuba reaccionó contra el gobierno español, considerándolo el principal culpable de la posición común, y retiró inmediatamente el plácet al embajador español José Coderch⁵⁴².

⁵³⁸ La Unión Europea adoptó en el marco del Consejo de ministros de economía y finanzas de 2 de diciembre de 1996 la posición común sobre Cuba. Fue en este Consejo de ministros y no en el de asuntos exteriores celebrado días más tarde porque los países de la UE decidieron acelerar su aprobación, después de la reacción cubana en contra del nuevo documento europeo.

⁵³⁹ “Posición común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2. del Tratado de la Unión Europea sobre Cuba”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L322, 12 de diciembre de 1996, p.1.

⁵⁴⁰ El texto final tampoco recogió propuestas más concretas de España como el “nombramiento de un diplomático en cada embajada europea a cargo de contactos con la disidencia, la cooperación con el relator especial de las Naciones Unidas para Cuba o la petición de libertad de viaje para todos los cubanos” (Irela, 1996: 2).

⁵⁴¹ “Intervención del ministro de asuntos exteriores, Abel Matutes Juan, para responder la pregunta del diputado Don Rafael Estrella Pedrola, del grupo socialista del Congreso, que formula al gobierno ¿Qué apoyos piensa obtener el gobierno en la Unión Europea con respecto a su iniciativa sobre las relaciones de cooperación con Cuba?” Sesión plenaria nº 45, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 46, 27 de noviembre de 1996, pp. 2280-1.

⁵⁴² El régimen castrista justificó la retirada del plácet al embajador español por sus declaraciones afirmando que las puertas de la embajada siempre estarían abiertas a la oposición cubana, aunque en realidad, fue una

En lo que concierne al segundo momento analizado constatamos que Miguel Ángel Moratinos calificó las conclusiones sobre Cuba, aprobadas en junio de 2008 y que recogían el levantamiento definitivo de las sanciones diplomáticas y la reafirmación del diálogo político, como el inicio de una nueva etapa que tendría por objetivo final la firma de un acuerdo de cooperación entre la UE y Cuba durante la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010⁵⁴³. El esfuerzo español para llegar a dicho resultado fue constante durante el período entre 2004 y 2008: primero con la suspensión temporal de medidas en enero de 2005; segundo, con la reflexión europea, iniciada en junio de 2007, sobre la necesidad de reanudar el diálogo con las autoridades cubanas; y, finalmente, con la reafirmación, a través de la suspensión definitiva de las sanciones, de proseguir el diálogo con las autoridades cubanas, los representantes de la sociedad civil y la oposición democrática para fomentar el respeto de los derechos humanos y el avance real hacia una democracia pluralista, en junio de 2008. Ejemplos de esta normalización de las relaciones hispano-cubanas fueron el restablecimiento de la cooperación a partir de septiembre de 2007 y un gesto más simbólico pero también significativo como la visita de Louis Michel, el comisario de desarrollo y ayuda humanitaria a la isla en marzo de 2008. Ello no significaba que la Unión Europea dejara de considerar prioritario la liberación de prisioneros y el compromiso con los derechos humanos para reanudar el diálogo político, sino que abría la vía, tal y como España había defendido, a trabajar para ver estas prioridades hechas realidad a través del diálogo con las autoridades cubanas y también con la oposición democrática.

Como hemos visto, el liderazgo de España en la definición de la política exterior europea hacia Cuba ha sido, hasta el momento, incontestable y se ha debido al reconocimiento por parte del resto de estados miembros y de las instituciones comunitarias de la relación especial entre España y Cuba. Sin embargo, la estrategia utilizada por España para influir en la dirección de la acción europea con el régimen castrista no ha sido tanto la búsqueda de aliados entre sus socios europeos más grandes como la negociación en los marcos oficiales del Consejo Europeo y del Consejo de

reacción a la posición común auspiciada por el gobierno español. Esta crisis diplomática duró 16 meses, hasta que España nombró en abril de 1998 a Eduardo Junco como nuevo embajador en Cuba.

⁵⁴³ “Declaraciones del ministro de asuntos exteriores y cooperación”, semana del 20 al 26 de junio de 2008.

ministros de asuntos exteriores de la UE. Las relaciones con Cuba no han sido tratadas habitualmente en la agenda bilateral de España con sus aliados. De este modo, el gobierno ha ido exponiendo su posición (tanto su agenda más constante como la más cambiante según el partido en el gobierno) en los foros formales de discusión europea y ha ido negociando hasta convencer al resto de estados miembros para que adoptaran como política europea su visión de las relaciones euro-cubanas. En pocas palabras, Cuba se nos presenta como una excepción en la estrategia tan española de jugar sus bazas bilaterales para influir en la política exterior de la UE.

7.3.- Algunas consideraciones sobre la participación de España en la acción exterior de la Unión Europea hacia Marruecos y Cuba

España ha mostrado en muchas ocasiones su interés por trasladar a la agenda de relaciones exteriores de la Unión Europea muchas de sus prioridades en política exterior (europeización *bottom-up*). En el capítulo anterior dábamos cuenta de los resultados, más o menos positivos, de la acción española a la hora de impulsar o reforzar marcos multilaterales como el Proceso de Barcelona o las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe a través, entre otros, de la estrategia de la búsqueda de aliados. En éste, el análisis de la exportación del interés español por Marruecos y Cuba a la acción exterior de la Unión Europea ha evidenciado mayores dificultades para encontrar el suficiente grado de apoyo en otros estados miembros, aunque la cooperación entre la UE y estos dos países ha ido avanzando. El hecho de que las relaciones euro-marroquíes ya estuvieran presentes en la acción exterior de la CEE antes de 1986 evidencia que otros estados ya habían europeizado esta cuestión (principalmente Francia). En cambio, Cuba no fue objeto de atención de la política exterior europea hasta 1988, cuando España influyó en las instituciones comunitarias para fijar la mirada en esta isla del Caribe.

Las conclusiones parciales de este capítulo pueden ordenarse en dos niveles: el juego doméstico y el juego intra-europeo. En este primer nivel, cabe empezar por subrayar la diferenciación de roles entre el presidente del gobierno y su ministro de asuntos exteriores. A lo largo de este capítulo

hemos comprobado cómo el ministerio ha liderado el posicionamiento de España en lo que concierne a las relaciones de la Unión con dichos países terceros. A pesar de alguna excepción (como el acercamiento de José María Aznar a las directrices estadounidenses sobre Cuba), ha sido el ministerio el que ha presentado y defendido la posición española en las negociaciones en el Consejo de relaciones exteriores de la UE. Se dibuja así una cierta división del trabajo. Mientras que, como hemos visto en el capítulo anterior, el presidente del gobierno desarrolla lo que podríamos calificar como la ‘diplomacia de las cumbres’, el ministro de asuntos exteriores se ocupa de la ‘diplomacia de los pequeños pasos’ como por ejemplo el acuerdo de asociación y el estatuto avanzado de Marruecos o la posición europea hacia Cuba y el relanzamiento del diálogo político.

Sin embargo, este capítulo también confirma que hay una diferencia fundamental entre estos dos casos y que afecta a la relación entre las prioridades de España y la política exterior de la UE. De nuevo, se repite la dicotomía que habíamos comprobado en el capítulo anterior sobre el Mediterráneo y América Latina cuando Marruecos, al igual que el Proceso de Barcelona, está considerada una prioridad española y europea porque responde a un objetivo de estabilidad, mientras que Cuba, como las relaciones eurolatinoamericanas, responde a un objetivo de prestigio para la política exterior española.

Y ello nos remite al juego intra-europeo. Dado que las relaciones euromarroquíes son objeto de interés (como mínimo) de los países mediterráneos de la UE (y, principalmente, de Francia y España) y las relaciones con Cuba sólo parecen interesar intensamente a España, se explica por qué España ha utilizado la estrategia del bilateralismo para influir en las relaciones euro-marroquíes, pero que esta estrategia no haya funcionado en las relaciones euro-cubanas.

Sin voluntad de generalizar porque los matices son bien importantes, tal y como hemos visto a lo largo del capítulo, pero sí que podemos agrupar a los países europeos con los que España mantiene relaciones bilaterales más estrechas entre aquellos como Francia, y parcialmente Italia y Portugal, que han tenido posiciones más cercanas a España en relación a Cuba y Marruecos del grupo formado por Alemania y el Reino Unido que han sido más indiferentes a los intereses de España en

estos dos estudios de caso concretos. Por un lado, Francia ha sido para España un socio indiscutible en el impulso español de muchos temas de la agenda europea, y en los casos de Marruecos y Cuba no ha sido la excepción. No obstante, al ser los intereses franceses por Marruecos más claros, éste ha sido un tema de diálogo en las cumbres bilaterales, y no ha ocurrido lo mismo para la agenda española hacia Cuba. Italia y Portugal han desempeñado un papel de apoyos puntuales a los intereses españoles, cada vez más necesarios en una Unión más amplia y con intereses más dispares. Portugal jugó un papel importante en el impulso del estatuto avanzado de Marruecos, conformando con Francia y España un grupo informal de apoyo a los intereses marroquíes, mientras que Italia formaba parte del grupo de países que estaban comprometidos con normalizar las relaciones de la Unión Europea con Cuba, a pesar de que no hubo ninguna alianza con España para este tema. Por otro lado, Alemania y el Reino Unido, al no tener intereses directos con Marruecos ni Cuba, no han participado en las posibles alianzas europeas para promover unas relaciones de cooperación más intensa con dichos países, aunque su actitud ha sido más de indiferencia que no de veto a esta cooperación. Sólo en el caso alemán, Cuba fue objeto de discrepancia con España cuando se estaba negociando la supresión definitiva de sanciones, pero no puede argüirse que fuera por motivos estrictamente de oposición al tema sino más bien por razones de otra índole (política doméstica, refuerzo de poder de negociación o contraprestaciones).

En definitiva, a pesar de que España ha encontrado aliados tanto para la agenda euromarroquí como la eurocubana, no podemos dejar de señalar que en el segundo caso no ha utilizado ni la estrategia del bilateralismo ni la de los grupos informales. Ciertamente, las cumbres bilaterales de jefes de Estado y/o de gobierno, o en su lugar los encuentros informales de ministros, sirven para intercambiar información de cuestiones que ambas partes consideren prioritarias y para reforzar su posición ante el resto de estados miembros. Pero Cuba no ha sido una prioridad ni para los estados grandes ni para los socios de la Unión con intereses latinoamericanos y, por consiguiente, esta cuestión se ha dejado para los canales oficiales de definición de la política exterior europea. Sí lo ha sido Marruecos, tema con el que España ha conseguido formar un *lobby* mediterráneo a su alrededor. Para que un tema entre en la agenda bilateral de España con otro país miembro con el

que tenga alguno tipo de institucionalización de la relación bilateral debe encontrar en la contraparte algún interés específico por el tema. Y no ha sido éste el caso de Cuba. No obstante, como también hemos visto, la no utilización de la estrategia del bilateralismo no ha menoscabado la capacidad de liderazgo español de las relaciones euro-cubanas, puesto que el resto de socios europeos han aceptado, reconocido y valorado la relación especial que existe entre Madrid y La Habana. Es un buen ejemplo de cómo España puede ser influyente sin utilizar la estrategia analizada en esta tesis.

8 Conclusiones finales: El bilateralismo y sus límites

Abríamos esta tesis doctoral con la hipótesis de que España ha desarrollado conscientemente la estrategia del bilateralismo con los países grandes de la Unión Europea para tener más influencia en la definición institucional y sectorial de la acción exterior de la UE y, con ello, ha conseguido aumentar su estatus siendo aceptado también como un estado grande más. Como hemos visto, los sucesivos gobiernos de España (1986-2008) han promovido un acercamiento bilateral a los países grandes de la UE (Francia, Alemania, Italia y, más secundariamente, el Reino Unido) mediante la celebración de encuentros regulares entre sus máximos responsables gubernamentales con un doble objetivo: por un lado, profundizar en la agenda bilateral de cooperación y, por el otro, disponer de una antesala para acercar posiciones sobre los principales temas de las negociaciones intergubernamentales relacionadas con la acción exterior (CIGs, Consejos Europeos, Consejos de la UE de relaciones exteriores). Con el mismo objetivo de ser un país grande, pero con un éxito menor, España han mostrado su interés por participar en (que no impulsar) aquellos grupos informales que defendieran sus ámbitos de interés (además de los países grandes, Portugal ha sido de tanto en tanto un aliado útil en estos quehaceres).

Con voluntad de recapitulación de los estudios de caso vistos en la presente tesis, presentamos una serie de tres tablas que pretenden explicar cómo se ha configurado la posición de España en la PESC/PESD tanto en la definición de dichas políticas en los sucesivos tratados como en el impulso del Mediterráneo y América Latina en la agenda exterior de la Unión Europea (capítulos 5, 6 y 7). Las tablas resumen el contenido empírico de esta tesis y nos servirán para responder a las preguntas planteadas en el capítulo introductorio.

Tabla 10. Recapitulación de la política europea de España en los estudios de caso sobre las PESC/PESD en las Conferencias Intergubernamentales y la acción de la Unión Europea en el Mediterráneo y en América Latina

	Conferencias Intergubernamentales			
	CIG 1990-91 Maastricht	CIG 1996-97 Ámsterdam	CIG 2000 Niza	CIG 2003-4
Contexto	Post-Guerra Fría Guerras en los Balcanes y reunificación DE Normalización ES en sistema seg. int.	Conflictividad internacional UE incapaz de dar respuesta Cambio gobierno: De PSOE a PP	Conflicto en Kosovo Acuerdo FR+UK defensa europea Mayoría absoluta PP	11-S y conflicto de Irak Ampliación y profundización Defensa número votos Consejo UE
Actores	Presidente del gobierno: iniciativa MAE: desarrollo posición española Consenso relativo parlamentario	Gobierno PSOE: Liderazgo grupo de reflexión Gobierno PP: Atlantismo Disenso parlamentario en defensa europea	Presidente del gobierno: No posición oficial MAE: Nota CIG delegación esp. No debate parlamentario	Gobierno: No interés en debates política exterior Consenso parlamentario para proposiciones no de ley sobre PESD
Agenda	Comunitarización política exterior Mediterráneo en la agenda PESC Mayoría cualificada opcional Apoyo UEO como defensa europea	Creación unidad de análisis y previsión y alto representante Mayoría cualificada gradual Política europea defensa - UEO	Cooperaciones reforzadas Segundo Pilar	Comunitarización progresiva PESC Ministro asuntos exteriores UE y SEAE Extensión mayoría cualificada a PESC De PESD a PCSD
Alianzas de España con	<i>Bilateralismo y grupos informales</i> <i>Iniciativa compartida con FR y DE</i> FR: Grupo de reflexión PESC FR+DE: Iniciativa compartida	<i>Bilateralismo y grupos informales</i> <i>Actor secundario</i> DE+FR+IT+BE+LU: UEO en UE IT: Representación UE en CSNU	<i>Ni bilateralismo ni grupos informales</i> <i>Reacción a su exclusión de iniciativas bilaterales o de grupos informales</i>	<i>Bilateralismo y grupos informales</i> <i>Apoyo a consensos existentes FR DE UK</i> UK+FR: Presidente Consejo Europeo AL+FR: Ministro asuntos exteriores UK: OTAN - UE
Resultados	Intergubernamental Unanimidad sobre paso de temas a mayoría cualificada Definición pol. def. UEO - OTAN	Mr. PESC Abstención constructiva y mayoría cualificada Posible integración UEO en UE	Cooperaciones reforzadas PESC pero no PESD	Nueva arquitectura institucional Cláusula de defensa mutua UE y OTAN Cooperaciones estructuradas

	Mediterráneo		América Latina	
	Conferencia Euromediterránea 1995	Cumbre Euromediterránea 2005	Cumbre Río de Janeiro 1999	Cumbre Madrid 2002
Contexto	Proceso de paz en Oriente Medio Interés creciente Europa del este 2ª presidencia española de la UE	Terrorismo e inmigración Política europea de vecindad Primer evento internacional ZP	Expansión EEUU en la región UE busca ser contrapeso Más inversión española en Latam	11-S: desinterés estratégico región Agenda divergente de UE y de Latam 3ª presidencia española de la UE
Actores	Presidente del gobierno: gestiones con UE y estados miembros MAE: Gestiones con socios del sur Consenso parlamentario	Presidente del gobierno: gestiones con UE y estados miembros MAEC: Gestiones con socios del sur Consenso parlamentario	Presidente del gobierno: Idea inicial MAE: Sin papel relevante Perfil bajo del parlamento	Presidente del gobierno: Preparación de la cumbre MAE: Sin papel relevante Perfil bajo del parlamento
Agenda	Lanzamiento PB Barcelona como sede Conseguir máxima representación Suficiente apoyo financiero	Relanzamiento PB Barcelona como sede Conseguir máxima representación Conclusiones en manos de UK	Propuesta inicial Brasil como anfitrión Asociación estratégica birreg. Negociaciones con MERCOSUR	Madrid como sede Conseguir máxima representación Agenda más viable Lucha contra el terrorismo
Alianzas de España con	<i>Bilateralismo</i> FR: Impulso inicial y de financiación IT: Estrategia europea med. FR+IT: Troika presidencial AL: Eq. financiero Med vs. Este	<i>Grupo informal</i> FR: Redistribución financiera y cooperación con Marruecos FR+IT+PT: Reimpulsar PB UK: Preparación cumbre	<i>Bilateralismo</i> FR: Apoyo a la propuesta inicial pero ambigüedad con Mercosur IT: Negociaciones con Mercosur AL: Apoyo difuso presiden. semestral	<i>Ni bilateralismo ni grupos informales</i>
Resultados	Declaración común programa trabajo Éxito participación Continuidad PB Prestigio España	Decl. presidencia programa trabajo y código terrorismo Primera cumbre de jefes gobierno Balance agrídulce	Declaración Río y prioridades acción Mandato negociación con Mercosur y Chile Prestigio España	Compromiso Madrid e informe de evaluación Lucha terrorismo Acuerdo de asociación Chile

	Marruecos		Cuba	
	Acuerdo de asociación 1996	Estatuto avanzado 2008	Posición común 1996	Suspensión sanciones 2004-2008
Contexto	Ronda Uruguay sobre mercancías Interés creciente Europa del este Revisión acuerdo pesquero de 1992 Ceuta y Melilla	Interés EEUU: BMENA Política europea de vecindad Revisión acuerdo pesquero de 1995 Gobierno PSOE	Internacionalización embargo de EEUU No acuerdo coop. entre UE y Cuba Gobierno del PP: Giro política ext. hacia Cuba	China y Venezuela socios comerciales de Cuba Reticencias nuevos estados miembros Retorno a la política ext. del PSOE hacia Cuba
Actores	Presidente del gobierno y MAE: Apoyo iniciativa MAE versus Min. Agricultura-pesca Disenso parlamentario	Apoyo Rey: Visita enero 2005 Apoyo ZP: Visita abril 2004 MAEC: Impulso idea, gestiones UE Consenso parlamentario	Presidente del gobierno: Activismo Aznar MAE: Perfil bajo Disenso parlamentario	Presidente del gobierno: Perfil bajo MAEC: Activismo Moratinos, visita abril 2007 Disenso parlamentario
Agenda	Acuerdos UE con países Magreb Agricultura: No perjudicar exportaciones ES Firma acuerdo durante 2ª Presi. española de la UE	Impulso idea Acercamiento a Marruecos Búsqueda apoyos estados miembros y Comisión Eur.	Presión europea para reformas eco. y pol. de Cuba Sanciones diplomáticas Diálogo político con disidencia DDHH en Cuba	Diálogo europeo para reformas eco. y pol. Cuba Suspensión sanciones dipl. Diálogo político con régimen castrista
Alianzas de España con	<i>Bilateralismo</i> FR: Impulso en los avances para acuerdo asociación	<i>Grupo informal</i> FR+PT: Célula de reflexión sobre estatuto avanzado AL: Apoyo menor	<i>Ni bilateralismo ni grupos informales</i> FR+IT: Apoyo difuso	<i>Ni bilateralismo ni grupos informales</i> FR+IT: Apoyo difuso AL: Oposición puntual
Resultados	Cooperación económica y comercial (avances liberalizaciones) Concesiones en materia agrícola a cambio acuerdo de pesca	Hoja de ruta para futuro de las relaciones euro-marroquíes Cumbres bilaterales Prestigio-liderazgo de España	Condicionidad: cooperación supeditada a reformas Incentivos: Ayuda humanitaria... Liderazgo España	Normalización relac. bilaterales y con UE Paso hacia acuerdo cooperac. UE-Cuba Liderazgo España

8.1.- ¿Cómo ha construido España, en el marco del proceso de integración europea, las relaciones bilaterales con los países grandes de la Unión y qué actores han intervenido?

El bilateralismo, como parte de la política europea de España, ha sido una política de Estado. Ya durante las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas, los dirigentes del momento jugaron la baza del bilateralismo para reforzar la candidatura española. Se trataba de encontrar aliados para, a la vez, desactivar otros países más reticentes con la ampliación a Doce (aunque Portugal ejerciera sólo como comparsa de España). Una vez convertido en miembro de la Europa comunitaria, España continuó reforzando dichas relaciones bilaterales con el impulso de la celebración de cumbres, normalmente anuales, presididas por el presidente del gobierno y con la participación de varios ministros.

Este proceso de intensificación de las relaciones entre estados, una vez se han convertido en miembros de la Unión Europea, ha venido a denominarse europeización horizontal, puesto que los avances en la integración europea (ya sea mediante políticas comunitarias como políticas intergubernamentales) precisan de una mayor interacción entre estados miembros (intercambio de información, acercamiento de posturas, coordinación de políticas). En el caso español, la europeización horizontal de su política europea se ha traducido en la institucionalización de cumbres anuales al más alto nivel gubernamental con una agenda muy orientada a coordinar posiciones sobre los temas a tratar en las ya convocadas reuniones del Consejo Europeo. De este modo, España preparaba con antelación sus posiciones ante el Consejo Europeo y conocía de antemano si conseguiría apoyos suficientes para sus intereses.

Sin duda, en muchas ocasiones ha sido más el interés de España que el del otro país participante, el que ha acabado movilizándolo todos los esfuerzos para la celebración de cada cumbre bilateral. Ello se puede entrever en el orden del día de las reuniones. El Mediterráneo y América Latina, prioridades históricas de la política exterior española, han formado parte del diálogo en numerosos encuentros bilaterales. Es más, España ha buscado los apoyos de Francia, Italia y Alemania para la definición de nuevos marcos interregionales como el Partenariado Euromediterráneo y la

celebración de las cumbres UE-América Latina y el Caribe. El bilateralismo ha sido la estrategia prioritaria en estos casos. Sin embargo, hemos constatado cómo la agenda de las Conferencias Intergubernamentales no ha despertado en los sucesivos gobiernos españoles el mismo interés a la hora de coordinarse bilateralmente con sus aliados. En efecto, España ha realizado propuestas más bien limitadas y ha preferido apoyar las iniciativas de otros, sin aspirar a un mayor protagonismo. Ésta es la razón por la que ha recurrido antes a su participación en grupos informales que al bilateralismo.

Una de las características de la política europea de España ha sido, indudablemente, su presidencialización. En paralelo al creciente protagonismo del Consejo Europeo (que ha culminado con su institucionalización en el Tratado de Lisboa), el presidente del gobierno ha asumido un papel preponderante en la gestión de las relaciones bilaterales con otros países de la Unión Europea y ha delegado en el ministerio de asuntos exteriores (y de cooperación) la coordinación de la agenda, transversal a varios ministerios. Además de las fotografías y las ruedas de prensa del presidente español con su homólogo, los acuerdos entre ambos países se han certificado a través de declaraciones conjuntas sobre los más variopintos temas. No obstante, más que las declaraciones escritas, lo que realmente es crucial de dichos encuentros ha sido la generación de confianza entre líderes, el intercambio de información y el refuerzo de alianzas útiles para las negociaciones europeas. Es decir, el contacto personal entre jefes de gobierno que después se sentarán en la mesa del Consejo Europeo ha resultado ser un factor decisivo.

A pesar de la presidencialización de la política europea, no podemos concluir que el ministerio de asuntos exteriores haya jugado un papel secundario, sino que se trata más bien de un reparto de funciones en el que presidencia del gobierno ha ido asumiendo aquellos ámbitos con una mayor visibilidad. A parte de la ya mencionada tarea de coordinación con el resto de ministerios a la hora de dar contenidos a las cumbres bilaterales, el ministerio ha continuado teniendo un papel preponderante en la definición de algunos temas de la agenda europea de España que no están sujetos a la celebración de cumbres al más alto nivel. De este modo, de lo visto en esta tesis podemos deducir que la cooperación entre la UE y otras regiones ha tendido a ser impulsada desde

la jefatura del gobierno mientras que la agenda de la acción exterior de la UE hacia países terceros ha sido principalmente gestionada desde los ministerios de asuntos exteriores de los estados miembros. En otras palabras, cuando la gestión de la agenda europea queda en manos ministeriales, se reduce la tendencia a recurrir al bilateralismo (y los grupos informales) y se opta más por priorizar las negociaciones a través de los canales institucionales formales de la Unión Europea.

Básicamente la institucionalización de cumbres bilaterales al más alto nivel ha sido un recurso utilizado por España para consolidar alianzas con estados clave de la UE en el proceso decisorio e impulsar sus intereses en la agenda europea. Relacionarse con los grandes ha sido útil para ser aceptado también como un grande. Sin embargo, ser un aliado de los grandes y tener estatura de medio-grande no significa ser uno de los grandes de la UE (ni comportarse como tal). Ello ha quedado evidenciado en el hecho de que España prácticamente no haya utilizado el recurso de impulsar grupos informales para defender alguno de sus intereses, aunque se haya sumado a alguna iniciativa de este tipo. Como una de las características de los grupos informales es su no institucionalización (y, por tanto, su creación *ad hoc*), ello implica una mayor capacidad de liderazgo por parte del estado o estados promotores, así como la elección de sus aliados. De los casos estudiados podemos extraer dos lecciones a este respecto. Por un lado, hemos comprobado cómo los estados grandes han incluido a España en algunos de los grupos informales creados durante las Conferencias Intergubernamentales para presentar una posición más fuerte y cercana a sus intereses como grandes. Esto es, inclusión de España por invitación aunque sin mayor protagonismo. Por el otro lado, hemos constatado la poca capacidad española a la hora de impulsar a través de dichos grupos la agenda de acción exterior de la UE, a diferencia del más y mejor recurrido bilateralismo. Sólo en un caso muy concreto, el del estatuto avanzado para Marruecos, España fue promotora de un grupo informal para impulsar dicho *upgrading* en las relaciones euromarroquíes.

Así pues, España ha mostrado voluntad y capacidad para impulsar sus intereses a través del bilateralismo institucionalizado con otros estados miembros pero, en cambio, ha tenido una actitud más tímida en cuanto al impulso de grupos informales se refiere.

8.2.- ¿Cuáles han sido los aliados de España en sus propuestas de impulso de algunos temas de interés propio en la agenda de política exterior de la Unión Europea?

Si bien hemos concluido que el bilateralismo ha sido una política de Estado en España, esta conclusión no puede extrapolarse a la política concreta de alianzas. Cada partido político en el gobierno ha elaborado una forma distinta de entender la Unión Europea y las prioridades que España ha impulsado en dicho marco multilateral. Por consiguiente, cada gobierno ha definido también una estrategia propia a la hora de acercarse a unos u otros estados miembros para conseguir tener relevancia en la definición de la agenda de política exterior de la UE.

Podemos distinguir cuatro tipos de comportamiento en los estados de la UE que más se han relacionado con España. Primero, los aliados son aquellos estados con quienes se comparte el interés por ciertos temas de la agenda europea y con quienes además se establecen mecanismos de coordinación bilateral para asegurar que dichos intereses convergentes entren a formar parte de las prioridades del conjunto de la Unión Europea. Segundo, se encuentran los estados rivales con quienes, aunque también compartan con España el interés por algún tema de la agenda europea, no se establecen dinámicas de coordinación sino más bien de competencia por el protagonismo en el impulso de la iniciativa europea. En tercer lugar se sitúa la categoría de los indiferentes, esto es, aquellos estados que no muestran ningún tipo de interés por los objetivos prioritarios de España pero que no se opondrán a ningún tipo de iniciativa española. Finalmente, los contrarios presentan intereses contrapuestos a los españoles y pueden llegar a oponerse de forma contundente a las propuestas españolas en este ámbito y buscar aliados para su causa.

A España le ha funcionado la estrategia del bilateralismo para impulsar sus prioridades en la agenda exterior de la Unión Europea cuando tiene aliados de peso a la vez que no hay rivales a la vista, ni tampoco otros países que se muestren contrarios a los objetivos españoles. Los marcos interregionales como la cooperación euromediterránea y la latinoamericana han demostrado ser un espacio idóneo para la definición de las grandes directrices de la política exterior europea y con una menor concreción en cuanto a objetivos se refiere. Por estos motivos, hay menos rivales entre los

países de peso (léase, grandes) de la Unión y es más fácil que los indiferentes asuman la nueva política de acción exterior impulsada (en este caso por España) a través del bilateralismo como paso previo a la propuesta formal en los marcos institucionales formales. En cambio, los marcos bilaterales de Marruecos y Cuba vistos en esta tesis han confirmado que la agenda de profundización propuesta por España es más específica. Por tanto, los intereses de los potenciales aliados deben estar más claros de antemano y los indiferentes deben tener algún incentivo para aceptar la presión del bilateralismo a la hora de imponerse en la agenda europea. Y es que el bilateralismo no implica *ipso facto* el éxito de las propuestas españolas.

En la definición del bilateralismo vimos cómo un estado recurre a esta estrategia para tres funciones distintas: intercambio de información entre estados y apoyo mutuo; impulso de alguna cuestión concreta en la agenda de la UE; y, defensa del interés nacional. El caso de análisis del papel de España en la definición jurídica e institucional de la política exterior, de seguridad y defensa de la UE a través de las negociaciones en Conferencias Intergubernamentales (capítulo 5) nos ha servido como ejemplo de que la estrategia del bilateralismo es útil para la primera de las funciones planteadas, el intercambio de información y apoyo mutuo entre estados. Es más, en este estudio de caso vimos cómo España no ha buscado tanto aliados sino a la inversa, ha sido aliado de otras iniciativas en las que algunos estados grandes de la UE buscaban el apoyo de otros estados. En Maastricht, España apoyó las iniciativas de Francia y Alemania, mientras que durante las negociaciones para la Constitución Europea fue un aliado determinante para propuestas variables (del Reino Unido y Francia en su propuesta de creación de la figura de presidente del Consejo Europeo, de Francia y Alemania para la figura de ministro, y del Reino Unido en su defensa del papel de la OTAN en la defensa europea).

La función del bilateralismo de impulso de cuestiones concretas de la agenda de la UE ha estado representada tanto por los dos estudios de caso de cooperación inter-regional, euro-mediterránea y euro-latinoamericana (capítulo 6), como por el estudio referente a Marruecos (primera parte del capítulo 7). En todos ellos, la estrategia del bilateralismo ha encontrado en Francia más a un aliado que a un rival. Gracias a unos intereses compartidos por el Mediterráneo (y Marruecos) pero

también por una mayor cooperación con América Latina y a la institucionalización de cumbres bilaterales regulares, el vecino galo se ha convertido en el socio necesario, aunque no siempre suficiente, para la europeización de los intereses españoles en política exterior. Italia ha sido el otro aliado necesario, aunque más secundario, sobre todo en la agenda euromediterránea. En lo que respecta a Alemania, éste puede inscribirse más en la definición de indiferente que en la de aliado. A pesar de no tener unos intereses marcados por el Mediterráneo o América Latina, las sucesivas cancillerías alemanas han dado su apoyo difuso a las iniciativas españolas de impulso del Proceso de Barcelona (y a su financiación) en 1995, de celebración de cumbres eurolatinoamericanas (debido a que Alemania ostentaba la presidencia semestral) o también durante las negociaciones para un estatuto avanzado para Marruecos.

Caso aparte es el cubano (segunda parte del capítulo 7). Si bien España ha conseguido ir modelando las relaciones de la Unión Europea con Cuba, -dependiendo en todo momento de los objetivos que cada gobierno ha identificado respecto a sus propias relaciones con la isla-, no ha recurrido a la estrategia del bilateralismo para dicho objetivo. No ha habido ningún aliado sólido o estable, los indiferentes han cedido a los intereses españoles (sin pasar por la vía del bilateralismo) y los contrarios han mostrado cierta oposición; por lo que España no ha puesto sobre la mesa de los encuentros bilaterales el tema de las relaciones eurocubanas. Sin embargo, ello no ha obstado para que el devenir de la cooperación europea con el régimen castrista haya ido cambiando conforme a las preferencias españolas. Y es que como hemos mencionado, el bilateralismo no es la única estrategia que implica *ipso facto* el éxito de las propuestas españolas.

8.3.- 2008-2012: ¿El posible fin del bilateralismo?

Por increíble que parezca, una de las novedades que el recién elegido presidente del gobierno, Mariano Rajoy, presentaba en su agenda exterior al iniciar su mandato en enero de 2012 era la recuperación de las reuniones de alto nivel con los países tradicionalmente aliados de España:

Alemania, Francia, Portugal, Marruecos, Túnez y Argelia, entre otros⁵⁴⁴. Parece que la crisis económica ha postrado a España en una política europea tan de carácter pasivo que la propuesta del bilateralismo puede llegar a ser presentada incluso como una novedad para remontar la situación. Después de una tesis doctoral dedicada al bilateralismo de España, no podíamos dejar pasar la oportunidad de revisar, aunque livianamente, si es que estamos delante del fin del bilateralismo como estrategia española dentro de la Unión Europea.

Durante el segundo mandato del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (entre marzo de 2008 y diciembre de 2011), España pasó a ser más un objeto de las políticas de las instituciones comunitarias que un sujeto de ellas, con la excepción sobrevenida de la presidencia española del Consejo durante el primer semestre de 2010⁵⁴⁵. Si a lo largo de esta tesis doctoral hemos estado analizando el papel de España en la Unión Europea como *rule-maker*, en este período más reciente de la historia, España se ha convertido claramente en un *rule-taker*. Desde los primeros años como miembro del club europeo, España había entendido el bilateralismo como una de las estrategias posibles para pasar de la periferia de la Unión Europea al corazón de las decisiones en Europa. Uno de los efectos tangenciales sobre España de la crisis económica y financiera global iniciada a finales de 2007 fue no sólo la pérdida de *actorness* sino la creciente percepción ciudadana de que el geográfico sur de Europa volvía a ser también la periferia económica y política de la Unión.

Y el bilateralismo dejó de ser utilizado por (y útil para) España. La regularidad anual de las cumbres se vio truncada. Por ejemplo, en tres años sólo se celebró una cumbre con Francia, que tuvo lugar en Madrid en abril de 2009, y una con Italia en La Maddalena (Cerdeña) en septiembre de 2009 con el simple interés de preparar la presidencia semestral española⁵⁴⁶. Con Alemania, el objetivo de la

⁵⁴⁴ “Rajoy se verá con Merkel en Berlín tres días antes del Consejo Europeo”, *El Mundo*, 13 de enero de 2012.

⁵⁴⁵ A pesar de que España presentó un ambicioso programa para su cuarto ejercicio de la presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sólo un mes antes del inicio del semestre español, acabó relegándolo a un segundo plano. De este modo, acabó convirtiéndose en una ‘presidencia de transición’ en la que progresivamente se fueron cediendo las prerrogativas de protagonismo, visibilidad y capacidad de incidencia en la agenda comunitaria al recién creado cargo de presidente del Consejo Europeo así como al reformulado y reforzado alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad.

⁵⁴⁶ Parece paradójico como el único país con quién España mantuvo la regularidad anual de sus cumbres de jefes de gobierno fuera Polonia. La sintonía europea con dicho país fue menor aunque la agenda bilateral de promoción empresarial fue ganando importancia en los últimos años. Entre 2008 y 2011 se celebraron las tres

cumbre celebrada en Madrid en febrero de 2011 ya no fue tanto la coordinación de una agenda europea de cooperación conjunta sino más bien el espaldarazo alemán al plan de ajuste económico emprendido por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero desde mayo del año anterior⁵⁴⁷. Para la canciller Angela Merkel se trataba más bien de una visita protocolaria a uno de los países más problemáticos de la zona euro. De hecho, las declaraciones de Merkel fueron bien concluyentes: “España ha hecho sus deberes y va por buen camino”⁵⁴⁸. El objetivo fue, pues, una fotografía de Merkel pasando revista a la economía española y un plus de credibilidad y solvencia a las medidas del gobierno socialista.

La estrategia bilateral de España en este período hizo un giro en sus objetivos que provocó, a la vez, una diferenciación entre el grande por excelencia de la UE, Alemania, y el resto de aliados. Si a lo largo de toda la tesis habíamos ido constatando la voluntad española de ganar capacidad de incidencia política en la agenda de la Unión Europea (y, asimismo, en la agenda de su política exterior) a través del bilateralismo con todos los grandes, en esta última etapa la prioridad simplemente se centró en buscar el apoyo alemán (más bien, el beneplácito) a la política y economía españolas. Con el resto de aliados tradicionales de España, la estrategia bilateral se ciñó estrictamente a una agenda de cooperación empresarial, industrial y de infraestructuras. Hasta el punto que, en paralelo a las cumbres políticas, se empezaron a celebrar encuentros empresariales para fomentar la presencia empresarial española en esos países y aumentar las inversiones extranjeras en España. La política exterior ha pasado tan a segundo plano que no ha sido objeto de ni de debate ni de impulso en la agenda por parte de España.

En el fondo, el bilateralismo ha dejado de ser relevante para el objetivo español de ganar centralidad en el proceso decisorio sobre la acción exterior de la Unión Europea porque ya no se

cumbres previstas: V cumbre hispano-polaca en Córdoba el 8 de octubre de 2008; VI cumbre polaco-española en Sopot el 9 de noviembre de 2009; y, VII cumbre hispano-polaca en Madrid el 10 de marzo de 2011.

⁵⁴⁷ En marzo de 2010, se había celebrado en Hannover la XII cumbre bilateral hispano-alemana, aprovechando la visita de José Luis Rodríguez Zapatero a la inauguración de la feria tecnológica CeBIT donde España era el país invitado. Con escasa impronta mediática y poca sintonía política, Merkel y Rodríguez Zapatero se reunieron entonces durante poco más de una hora para hablar sobre la estrategia Europa 2020, la situación económica griega y los últimos acontecimientos de la política internacional.

⁵⁴⁸ “Conferencia de prensa del presidente del gobierno y de la canciller alemana después de la cumbre hispano-alemana”, Madrid, 3 de febrero de 2011.

utiliza como estrategia para presentar propuestas nuevas, como las vistas a lo largo de la tesis doctoral que aquí concluye. Y es que este diagnóstico puede extrapolarse a una enfermedad más grave de la política europea de España en general. Estamos ante un cambio de contexto doméstico, europeo e internacional en el que el cambio más significativo ha sido el abandono por parte de España del objetivo de presentarse como un estado grande más dentro de la Unión Europea.

La política europea de España desde 2008 ha estado a la defensiva, ha sido más reactiva que propositiva. Si durante muchos años España ha sido un estado medio-grande con vocación de grande, hoy su falta de discurso y propuesta ante los debates más cruciales que se han planteado a lo largo de la ya no tan corta historia de la integración europea ha hecho de las alianzas que se habían forjado con otros estados miembros de la Unión, simples instrumentos para objetivos españoles y no para objetivos europeos. Más que del fin del bilateralismo, hoy por hoy podemos hablar del fin de la huella española no sólo en la definición de la acción exterior de la UE sino también en el conjunto de la integración europea.

Bibliografía

AGGESTAM, Lisbeth (2004), 'Role Identity and Europeanisation of Foreign Policy: A Political-cultural Approach' en TONRA, Ben y CHRISTIANSEN, Thomas (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester y Nueva York: Manchester University Press, pp. 81-98.

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

AIXALÀ, Albert; BERMÚDEZ, Ángel; y, TRAVIN, Javier (2003), 'II Cumbre UE-ALC: un encuentro sin estrategia', *Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea*, n° 46, abril, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

ALDECOA, Francisco (2002), *La integración europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Vol. II, Madrid: Tecnos.

ALGIERI, Franco y REGELSBERGER, Elfriede (eds.) (1996), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Europa Union Verlag.

ALGIERI, Franco (1996), 'Spain and Portugal in EPC and CFSP: Transformation and Correlation' en ALGIERI, Franco y REGELSBERGER, Elfriede (eds.), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 11-35.

ALLEN, David (1989), 'The Context of Foreign Policy Systems: The Contemporary International Environment' en CLARKE, Michael y WHITE, Brian (eds.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot: Edward Elgar.

ALLEN, David (1996), 'Conclusions. The European rescue of national foreign policy?' en HILL, Christopher (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres y Nueva York: Routledge, pp. 288-304.

ALLISON, Graham T. (1971), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company.

ALMARCHA BARBADO, Amparo (1993) (ed.), *Spain and EC Membership Evaluated*, Londres y Nueva York: Pinter Publishers y St. Martin's Press.

ALMEIDA, Adelaida de (2001), 'Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos: El marco general y el acuerdo euromediterráneo de asociación', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 10, año 5, julio/diciembre, pp. 545-593.

ANDREATTA, Filippo (2005), 'Theory and the European Union's International Relations' en HILL, Christopher y SMITH, Michael (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, the New European Union Series, pp. 18-38.

ANTÓN CORTÉS, Alberto (2001), 'Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la primera conferencia intergubernamental. Agenda y prioridades' *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 54-55, pp. 23-35.

ARENAL, Celestino del (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid: Editorial Complutense.

ARENAL, Celestino del (2003), 'EEUU y la política latinoamericana de España', *Política Exterior*, vol. XVII, nº 93, pp. 183-193.

ARENAL, Celestino del (2005a), 'La política latinoamericana del gobierno socialista', *Política Exterior*, vol. XIX, nº 105, pp. 115-126.

ARENAL, Celestino del (2005b), 'Transición y cambio en la política latinoamericana de España', en MALAMUD, Carlos e ISBELL, Paul (eds.), *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Barcelona: Editorial Ariel y Real Instituto Elcano, pp. 17-43.

ARENAL, Celestino del (2006), 'Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina' en en FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria editorial, Antrazyt, pp. 301-319.

ARENAL, Celestino del (2007), 'La dimensión regional de la política iberoamericana de España', *Quórum*, nº 19, pp. 27-36.

ARENAL, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid: Real Instituto Elcano y Marcial Pons.

ARENAL, Celestino del (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores.

AYUSO, Anna (1996). 'La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº32, pp. 147-164.

AYUSO, Anna (2009), 'Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: Equilibrios y asimetrías', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº85-86, pp. 185-209.

AZNAR, José María (2004), *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*, Barcelona: Editorial Planeta.

AZNAR, José María (2005), *Retratos y perfiles. De Fraga a Bush*, Barcelona: Editorial Planeta.

BARBÉ, Esther (1990a) (estudio preliminar, traducción y notas), *Escritos sobre política internacional. Morgenthau, H.J.*, Madrid: Tecnos, reimpresión 2001.

BARBÉ, Esther (1990b), 'La Transición Española: cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad', *Papers. Revista de Sociologia*, n° 33, pp. 103-120.

BARBÉ, Esther (1990c), 'El año español de la Cooperación Política Europea', *Anuario Internacional CIDOB 1989*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 109-119.

BARBÉ, Esther (1992), 'Espagne: La redécouverte de la Méditerranée', *Confluences Méditerranée*, n° 2, Hiver, pp. 69-76.

BARBÉ, Esther (1995a), 'Reinventar el Mare Nostrum: el Mediterráneo como espacio de cooperación y seguridad', *Papers. Revista de Sociologia*, n°46, pp. 9-23.

BARBÉ, Esther (1995b), *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

BARBÉ, Esther (1996a), 'Spain: The Uses of Foreign Policy Cooperation' en HILL, Christopher (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres y Nueva York: Routledge, pp. 108-129.

BARBÉ, Esther (1996b), 'Spain: Realist Integrationism' en ALGIERI, Franco y REGELSBERGER, Elfriede (eds.), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 259-277.

BARBÉ, Esther (1996c), 'The Barcelona Conference: Launching Pad of a Process', *Mediterranean Politics*, vol. 1, n° 1, Summer, pp. 25-42.

BARBÉ, Esther (1998a), 'Spanish Security Policy and the Mediterranean Question' en ELIASSEN, Kjell A. (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, Londres, Thousand Oaks y Nueva Delhi: Sage Publications, pp. 147-160.

BARBÉ, Esther (1998b), 'Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions' en ZIELONKA, Jan (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, La Haya: Kluwer Law International, pp. 117-129.

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

BARBÉ, Esther (coord.) (2000a), *Política Exterior Europea*, Barcelona: Ariel.

BARBÉ, Esther (2000b), 'Spanish Worries about a North South Divide' en BONVICINNI, Gianni; VAAHTORANTA, Tapani y WESSELS, Wolfgang (eds.), *The Northern EU National Views on the Emerging Security Dimension*, Helsinki y Bonn: Ulkopoliittinen Instituutti & Institut für Europäische Politik, pp. 80-94.

BARBÉ, Esther (2001a), 'Spain and CFSP: The Emergence of a 'Major Player'?' en GILLESPIE, Richard y YOUNGS, Richard (eds.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres y Portland: Frank Cass, pp. 44-63.

BARBÉ, Esther (2001b), 'La Política Europea de España 1999-2000', *Working Papers del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº 1/2001, octubre, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BARBÉ, Esther (2001c), 'La Política Europea de España 2000-2001' *Working Papers del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº 2, octubre, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BARBÉ, Esther (2002), 'La Política Europea de España 2001-2002' *Working Papers del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº 23, junio, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BARBÉ, Esther (2003a), *Relaciones Internacionales*, Madrid: Editorial Tecnos, 2ª edición.

BARBÉ, Esther (2003b), 'La Política Europea de España 2002-2003' *Working Papers del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº 48, junio, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BARBÉ, Esther (2004a), 'La Política Europea de España 2003-2004' *Working Papers del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº 59, junio, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BARBÉ, Esther (2004b). 'Pensar localmente, actuar en Europa' en *Especial España en Europa 1996-2004*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, nº3, marzo, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BARBÉ, Esther (2007), 'España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)' en MORATA, Francesc y MATEO, Gemma (eds.), *España en Europa. Europa en España [1986-2006]*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 373-397.

BARBÉ, Esther (2009), 'Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: Comunidad, imagen y liderazgo', en ARENAL, Celestino del (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid : Real Instituto Elcano y Marcial Pons, pp. 123-150.

BARBÉ, Esther y VASCONCELOS, Álvaro de (1996), 'Portugal and Spain in EPC/CFSP: Committed Partners' en ALGIERI, Franco y REGELSBERGER, Elfriede (eds.), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 295-313.

BARBÉ, Esther y SOLER i LECHA, Eduard (2005), 'Barcelona+10: Spain's Relaunch of the Euro-Mediterranean Partnership', *The International Spectator*, vol. 40, n° 2, pp. 85-98.

BARBÉ, Esther; MESTRES, Laia y SOLER i LECHA, Eduard (2007), 'La política mediterránea de España: Entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 79-80, pp. 35-51.

BASSOLS, Raimundo (1995), *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-1985*, Madrid: Estudios de Política Exterior.

BÁTORA, Jozef (2005), 'Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?' *Journal of European Public Policy*, n° 12, vol. 1, febrero, pp. 44-66.

BAYO, Francesc (2006), *Las relaciones políticas entre España y Cuba. Continuidad histórica y ajustes frecuentes*, Documentos CIDOB, Serie América Latina, n° 16, Barcelona: Fundació CIDOB.

BAYO, Francesc y GRATIUS, Susanne (2008), 'La UE reabre una nueva etapa en sus relaciones con Cuba' *Comentario FRIDE*, junio, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

BEASLEY, Ryan K.; KAARBO, Juliet; LANTINS, Jeffrey S y SNARR, Michael T. (eds.) (2002), *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behavior*, Washington: CQ Press.

BEASLEY, Ryan K. y SNARR, Michael T. (2002), 'Domestic and International Influences on Foreign Policy: A Comparative Perspective' en BEASLEY, Ryan K.; KAARBO, Juliet; LANTINS, Jeffrey S y SNARR, Michael T. (eds.), *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behaviour*, Washington: CQ Press, pp. 321-347.

BERMÚDEZ, Ángel (2004), 'España y América Latina: Un puente que se bifurca', en BARBÉ, Esther (coord.) *España en Europa 1996-2004*, EE 03/2004, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BERMÚDEZ, Ángel (2008), 'España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana', en BARBÉ, Esther (coord.) *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea n°4, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BERRIDGE, Geoff R. (1996), *International Politics. States, Power and Conflict since 1945*, Nueva York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

BEYERS, Jan y DIERICKX, Guido (1998), 'The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n° 3, pp. 289-317.

BINDI, Federiga y CISCI, Manuela (2005), 'Italy and Spain: A Tale of Contrasting Effectiveness in the EU' en BULMER, Simon J. y LEQUESNE, Christian (eds.), *Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 142-163.

BLAIR, Alasdair (2004), 'Diplomacy: The Impact of the EU on its Member States' en CARLSNAES, Walter; SJURSEN, Helene y WHITE, Brian (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Thousand Oaks y New Delhi: Sage Publishers, pp. 198-210.

BODEMER, Klaus (2006), 'Alemania, América Latina y la UE' en FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria editorial, Antrazyt, pp. 259-271.

BORDA, Aldo Zammit (2005) 'The Iranian nuclear issue and EU3 negotiations', *FORNET Working Paper*, n° 8.

BÖRZEL, Tanja A. (2001), 'Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member States Responses to Europeanization' *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 4, Queen's University of Belfast, pp. 1-24.

BOSSAERT, Danielle y VANHOONACKER, Sophie (2000), 'Relaunch of the Benelux?' en PIJPERS, Alfred (ed.), *On Cores and Coalitions in the European Union. The Position of Some Smaller Member States*, La Haya: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', diciembre, pp. 157-170.

BOUN MI, Kene; VERCHÈRE, Alban y BERTRAND, Stephane (2009), 'Does Bilateralism Foster Co-operation in Europe? An Experimental Approach of Comparative Merits of Bilateralism and Multilateralism', *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 4, pp. 891-910.

BRETHERTON, Charlotte y VOGLER, John (1999), *The European Union as a Global Actor*, Londres y Nueva York: Routledge.

BRETHERTON, Charlotte y VOGLER, John (2006), *The European Union as a Global Actor*, Londres y Nueva York: Routledge, 2ª edición.

BRIGHI, Elisabetta y HILL, Christopher (2008), 'Implementation and Behaviour' en SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia y DUNNE, Tim (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors and Cases*, Oxford: Oxford University Press, pp. 117-135.

BULMER, Simon J. y LEQUESNE, Christian (eds.) (2005), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

BULMER, Simon J. y LEQUESNE, Christian (2005), 'The European Union and its Member States: An Overview', en BULMER, Simon J. y LEQUESNE, Christian (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-20.

-
- BULMER, Simon J. y RADAELLI, Claudio M. (2005), 'The Europeanisation of National Policy?' en BULMER, Simon J. y LEQUESNE, Christian (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 338-359.
- BULMER, Simon y WESSELS, Wolfgang (1987), *The European Council. Decision-making in European Politics*, Londres: Macmillan Press LTD.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole y WILDE, Jaap de (1998), *Security. A New Framework for Analysis*, Londres: Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN, Barry y WAEVER, Ole (2003), *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CALDUCH, Rafael (2003), 'La política exterior de los estados', PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona: Ariel Historia, pp. 31-53.
- CARLSNAES, Walter (1992), 'The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis', *International Studies Quarterly*, vol. 36, n° 3, pp. 245-270.
- CARLSNAES, Walter (2002), 'Foreign Policy' en CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas y SIMMONS, Beth A. (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres: Sage Publications, pp. 331-349.
- CARLSNAES, Walter y SMITH, Steve (eds.) (1994), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres: Sage Publications/ECPR.
- CARLSNAES, Walter; SJURSEN, Helene y WHITE, Brian (eds.) (2004), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Thousand Oaks y New Delhi: Sage Publishers.
- CARNERO, Alberto (2001), 'Razones españolas para el éxito de una alianza estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 54-55, pp. 11-21.
- CLARKE, Michael y WHITE, Brian (eds.) (1989), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot: Edward Elgar.
- CLARKE, Michael (1989), 'The Foreign Policy Systems: A Framework for Analysis' en CLARKE, Michael y WHITE, Brian (eds.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot: Edward Elgar, pp. 27-59.
- CLOSA, Carlos (1994), 'E pur si muove: Teorías sobre la Integración Europea', *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n° 85, julio/septiembre, pp. 339-364.
- CLOSA, Carlos (1995), 'La cambiante posición de España en la Unión Europea', *Política y Sociedad*, n° 20, pp. 111-124.

CLOSA, Carlos (ed.) (2001a), *La europeización del sistema político español*, Madrid: Ediciones Istmo.

CLOSA, Carlos (2001b), 'Las raíces domésticas de la Política Europea de España y la presidencia de 2002', *Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe*, Research and European Issues n° 16, diciembre.

CLOSA, Carlos (2002), 'La tercera presidencia española de la UE desde una perspectiva comparativa', *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2 de diciembre.

CLOSA, Carlos (2004a), 'The Franco-German axis seen from Spain' en BROWNE *et al.*, *A View from Outside. The Franco-German Couple as seen by their partners*, Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe, Research and European Issues n° 33, abril, pp. 32-37.

CLOSA, Carlos (2004b), 'The Formation of Domestic Preferences on the EU Constitution in Spain', *Comparative European Politics*, n° 2, pp. 320-338.

CLOSA, Carlos y HEYWOOD, Paul M. (2004), *Spain and the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan, The European Union Series.

COLE, Alistair (2001), *Franco-German Relations*, Essex: Pearson Education Limited.

COLINO, César y MOLINA, Ignacio (2004), 'La visión politológica de las relaciones entre la Unión Europea y los Quince: Los estados miembros como actores y receptores del proceso de integración europea', *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n° 12/13, mayo, pp. 85-97.

CRESPO MACLENNAN, Julio (2004), *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid: Marcial Pons Historia.

CRIADO, Fernando (2008), 'La política de democratización de la Unión Europea y el caso de Cuba', *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n° 142, octubre-diciembre, pp. 11-41.

DANCHEV, Alex (1996), 'On Specialness', *International Affairs*, vol. 72, n° 4, pp. 737-750.

DEHOUSSE, Renaud (2002), *Une Constitution pour l'Europe?*, París: Presses de Sciences Po, Références Inédites.

DE LA PEÑA, José Luis (1998), 'El reforzamiento de la PESC' en VV.AA., *España en la negociación del Tratado de Amsterdam*, Madrid: Estudios de Política Exterior y Editorial Biblioteca Nueva, pp. 213-231.

DÍAZ BARRADO, Castor Miguel (2003), 'Avances en las relaciones hispano-francesas desde 1975 hasta nuestros días' en MARTÍNEZ-VASSEUR, Pilar y DÍAZ BARRADO, Mario P. (eds.), *La imagen de España y Francia en los medios de comunicación*, Cáceres: Universidad de Extremadura, pp. 37-46.

DÍEZ MEDRANO, Juan (2003), *Framing Europe. Attitudes to European integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.

DÍEZ MEDRANO, Juan (2007), 'La opinión pública española y la integración europea (1986-2006)', en MORATA, Francesc y MATEO, Gemma (eds.), *España en Europa. Europa en España [1986-2006]*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 205-233.

DOMÍNGUEZ, Jorge y GRATIUS, Susanne (2006), 'La política española ante la Cuba del futuro', *Working Papers on Latin America*, Cambridge, MA: The David Rockefeller Center for Latin American Studies, n°06/07-2.

DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (2003), 'América Latina en la perspectiva de la Unión Europea: Un panorama general' en ROY, Joaquín; DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto y VELÁZQUEZ, Rafael (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México D.F: Plaza & Valdés, pp. 131-151.

DUPONT, Christophe (1994), 'Coalition Theory. Using Power to Build Cooperation', en ZARTMAN, William I. (ed.), *International Multilateral Negotiation Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco: Jossey Bass, pp. 148-177.

DÜR, Andreas y MATEO, Gemma (2004), '¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea', Barcelona: *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, WP n° 233.

ELIASSEN, Kjell A. (1998) (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, Londres, Thousand Oaks y Nueva Delhi: Sage Publications.

ELORZA, Javier (1998), 'El Tratado de Ámsterdam: Una evaluación española' en VV.AA., *España en la negociación del Tratado de Amsterdam*, Madrid: Estudios de Política Exterior y Editorial Biblioteca Nueva, pp. 37-58.

ELORZA, Javier (2001), 'La UE después de Niza', *Política Exterior*, vol. XV. n° 79, pp. 84-103.

ESCRIBANO, José (2006), *La consolidación del modelo europeo en el marco del nuevo regionalismo internacional: El proceso de construcción de los espacios eurolatinoamericano y euromediterráneo (1995-2010)*, Tesis doctoral presentada en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo (2007), 'Marruecos y la Unión Europea: 10 años después de la Conferencia de Barcelona', en FERNÁNDEZ-ARDAVÍN, Ana y GODED SALTO, Mónica (coords.), *Europa y Marruecos. Diez años del Proceso de Barcelona*, Madrid: Biblioteca Nueva y Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, pp. 187-208.

FARRANDS, Christopher (1989), 'The Context of Foreign Policy Systems: Environment and Structure' en CLARKE, Michael y WHITE, Brian (eds.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot: Edward Elgar, pp. 84-108.

FELIU, Laura; LORENZO, Manuel; y, SALOMÓN, Laura (2003), 'La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)', *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, nº 8/03, pp. 39-63.

FELIU, Laura y SALOMÓN, Mónica (2000), 'La dimensión sur de la UE: Políticas para el Mediterráneo' en BARBÉ, Esther (coord.), *Política Exterior Europea*, Barcelona: Ariel, pp. 191-218.

FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, Luis Felipe, (1994), 'La Política Exterior y de Seguridad Común' en VV.AA., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid: Editorial COLEX, pp. 409-420.

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco (1987), 'Política Exterior de España 1987-1990', *Política Exterior*, vol. I, nº 1, invierno, pp. 14-27.

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco (1991), 'La Unión Política Europea', *Papeles de Economía Española*, nº 48, pp. 303-311.

FERNÁNDEZ PASARÍN, Ana Mar (2007), 'Las presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea' en MORATA, Francesc y MATEO, Gemma (eds.), *España en Europa. Europa en España [1986-2006]*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 97-119.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (2003), 'La Política de Seguridad y defensa como elemento constitucional de la Unión Europea', *Revista General de Derecho Europeo*, nº 2.

FLORENTINO GRAUPERA, Francisco R. (1997), 'Cuba y Alemania en los noventa. ¿Hacia nuevas aperturas?', *Revista de Estudios Europeos*, nº 41, enero-marzo, pp. 22-56.

FRANKEL, Joseph (1963), *The Making of Foreign Policy. An Analysis of Decision-Making*, Londres, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

FUENTE, Miguel de la (1989), 'Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea. Proceso global de una política de acercamiento', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº17, pp. 69-96.

GARRIGUES, Javier y ACERETE, Manuel (1998), 'El camino hacia una seguridad y defensa europeas: La nueva relación entre la UE y la UEO' en VV.AA., *España en la negociación del Tratado de Amsterdam*, Madrid: Estudios de Política Exterior y Editorial Biblioteca Nueva, pp. 223-231.

GÉGOUT, Catherine (2002), 'The Quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US *Directoire* at the Heart of the European Union's Foreign Decision-Making Process', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 331-44.

GERNER, Deborah J. (1995), 'The Evolution of the Study of Foreign Policy' en NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K. y HANEY, Patrick, J. (eds.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, pp. 17-32.

GIEGERICH, Bastian (2006), 'E3Leadership in Security and Defence Policy', *CFSP Forum*, vol. 4, issue 6, pp. 5-7.

GIL IBÁÑEZ, Alberto (1992), 'Spain and European Political Union' en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International identity of the European Community*, Maastricht: European Institute of Public Administration, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 99-114.

GILLESPIE, Richard (1996), 'Spain and the Mediterranean: Southern Sensitivity, European Aspirations', *Mediterranean Politics*, vol. 1, n° 2, Autumn, pp. 193-211.

GILLESPIE, Richard (1997), 'Spanish Protagonismo and the Euro-Med Partnership Initiative' en GILLESPIE, Richard (ed.), *The Euro-Mediterranean Partnership. Political and Economic Perspectives*, Londres y Port Land: Frank Cass, pp. 33-48.

GILLESPIE, Richard (2000), *Spain and the Mediterranean: Developing a European Policy towards the South*, Hampshire/Nueva York: McMillan Press/St. Martin's Press.

GILLESPIE, Richard (2001) 'Spain and the Western Mediterranean', *ESRC "One Europe or Several?" Programme*, Working Paper 37/01, Sussex Europe Institute, University of Sussex.

GILLESPIE, Richard (2005), 'España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?', *Documento de Trabajo de FRIDE*, n° 6, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, abril.

GILLESPIE, Richard (2006), 'Onward but not Upward: The Barcelona Conference of 2005', *Mediterranean Politics*, vol. 11, n° 2, pp. 271-278.

GILLESPIE, Richard y YOUNGS, Richard (eds.) (2001), *Spain: The European and International Challenges*, Londres y Portland: Frank Cass.

GINSBERG, Roy H. (2001), *The European Union in International Politics. Baptism by fire*, Boulder, CO: Rowman y Littlefield Publishers.

GONZÁLEZ, Felipe (1992/93), 'La Europa que quiere España', *Política Exterior*, vol. VI, n° 30, pp. 7-20.

GONZÁLEZ, Felipe (1995/6), 'Pilotar Europa hacia su rumbo', *Política Exterior*, vol. IX, n° 48, pp. 14-21.

GONZÁLEZ, Felipe (2003), *Memorias del Futuro. Reflexiones sobre el tiempo presente*, Madrid: Santillana/Aguilar.

GONZÁLEZ, Vicente (1996), 'La Unión Europea a partir de Maastricht. Un breve análisis del Tratado' en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (eds.), *España en la CEE: Del Acta Única al Tratado de Maastricht*, Córdoba: Publicaciones ETEA, 2ª edición revisada, pp. 141-180.

GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso (2000), 'La política de defensa de la Unión Europea' en BARBÉ, Esther (coord.), *Política Exterior Europea*, Barcelona: Ariel, pp. 129-155.

GONZÁLEZ-GÓMEZ DEL MIÑO, Paloma (1988), 'Las cumbres Hispano-Francesas: Nueva Diplomacia entre vecinos', *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, nº 1, junio, pp. 159-174.

GONZÁLEZ-GÓMEZ DEL MIÑO, Paloma (1991), *La heterogeneidad de las relaciones bilaterales hispano-francesas durante el cambio político español: 1969-1986. Sus constantes y sus variables*, Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Complutense.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma (1994), 'Las relaciones bilaterales hispano-francesas' en CALDUCH, Rafael (coord.), *La Política Exterior Española en el Siglo XX*, Madrid: Ediciones de las Ciencias Sociales, pp. 223-235.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma (2005), *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el Siglo XXI*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique (1984), 'Participación de España en las instituciones comunitarias, en el proceso de decisión comunitario y en los mecanismos de la "Cooperación Política Europea"', *Documentación Administrativa*, nº 201, pp. 15-51.

GOURLAY, Catriona y REMACLE, Eric (1998), 'The 1996 IGC: The Actors and their Interaction', en ELIASSEN, Kjell A. (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, Londres, Thousand Oaks y Nueva Delhi: Sage Publications, pp. 58-93.

GRABENDORFF, Wolf (1994), 'El perfil de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba' en IRELA, *Cuba: Apertura económica y Relaciones con Europa*, Madrid: IRELA, pp. 175-205.

GRANELL, Francesc (1998), 'Cuba y la Unión Europea: Del encuadre latinoamericano al ACP caribeño', *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº3, pp. 85-97.

GRASA, Rafael (1997), 'España: Política exterior y de seguridad en un año de tránsito', *Anuario Internacional CIDOB 1996*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 29-48.

GRASA, Rafael (2001), 'La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 54-55, pp. 65-83.

GRATIUS, Susanne (2001), 'Cuba: Un caso aparte en la política exterior de la Unión Europea', en ROY, Joaquín y DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (coords.), *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México D.F.: Plaza y Valdés Editores, pp. 261-272.

GRATIUS, Susanne (2005), '¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EEUU hacia Cuba', *Documento de Trabajo FRIDE*, n°14, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, pp.1-19.

GRATIUS, Susanne (2006), '¿Es la posición común sobre Cuba una estrategia válida?', *Comentarios FRIDE*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, junio.

GRUGEL, Jean (1996a), 'Spain: Latin America as an Ambiguous Topic' en ALGIERI, Franco y REGELSBERGER, Elfriede (eds.), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 73-90.

GRUGEL, Jean (1996b) 'España y Latinoamérica: Una relación especial en la democracia' en ROY, Joaquín y MARCH, Juan Antonio (eds.), *El Espacio Iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona: Centro de Estudios Internacionales, Universitat de Barcelona, pp. 135-154.

GRUGEL, Jean (2002), 'España, la Unión Europea y América Latina: gobierno e identidad en la creación del 'nuevo' interregionalismo', *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n°9, 8 de noviembre.

GRUGEL, Jean y KIPPIN, Henry (2006), 'La Política del Reino Unido en América Latina' en FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria editorial, Antrazyt, pp. 285-300.

HAGAN, Joe D. y ROSATI, Jerel A. (1994) 'Emerging Issues in Research on Foreign Policy Restructuring' en ROSATI, Jerel A.; HAGAN, Joe D. y SAMPSON, Martin W. (eds.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Challenge*, South Carolina: University of South Carolina Press, pp. 265-279.

HANEY, Patrick J. (1995), 'Structure and Process in the Analysis of Foreign Policy Crises' en NEACK, Laura, HEY, Jeanne A.K. y HANEY, Patrick J. (eds.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, pp. 99-115.

HERMANN, Charles F. (1990), 'Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy', *International Studies Quarterly*, vol. 34, n° 1, pp. 3-21.

HERMANN, Charles; KEGLEY, Charles W. Jr. y ROSENAU, James N. (eds.) (1987), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen & Unwin.

HERMANN, Margaret G. (1980), 'Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders', *International Studies Quarterly*, vol. 24, n° 1, pp. 7-46.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (1997a) 'La Politique Méditerranéenne du Gouvernement Aznar. Une continuité (in)attendue?' *Annuaire de la Méditerranée 1997*, Rabat-Paris: GERM-Publisud, pp. 31-38.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (1997b), *La política exterior de Marruecos*, Madrid: Editorial MAPFRE, Colección El Magreb.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2004), 'Las relaciones con Marruecos tras los atentados del 11 de marzo', *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 61, 5 de abril.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2006), 'La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb: De l'adhésion à l'Union européenne à la guerre contre l'Iraq (1986-2004)' *L'Année du Maghreb 2004*, Paris: CNRS éditions, pp. 27-43.

HILL, Christopher (1974), 'The Credentials of Foreign Policy Analysis', *Millennium: Journal of International Studies*, LSE, vol. III, n° 1, Spring, pp. 148-165.

HILL, Christopher (ed.) (1983), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres: George Allen & Unwin.

HILL, Christopher (1993), 'The Capabilities-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3, pp. 305-328.

HILL, Christopher (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres y Nueva York: Routledge.

HILL, Christopher (1997), 'The Actors Involved: National Perspectives' en REGELSBERGER, Elfriede, DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Philippe y WESSELS, Wolfgang (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 85-97.

HILL, Christopher (1998a), 'Closing the Capabilities-Expectations Gap' en PETERSON, John y SJURSEN, Helene (eds.) *A Common Foreign Policy for Europe?*, Londres y Nueva York: Routledge, pp. 18-38.

HILL, Christopher (1998b), 'Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP' en ZIELONKA, Jan (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, La Haya: Kluwer Law International, pp. 35-51.

HILL, Christopher (2003a), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

-
- HILL, Christopher (2003b), 'What is to be done? Foreign Policy as a Site for Political Action', *International Affairs*, n° 79, vol. 2, pp. 233-255.
- HILL, Christopher (2006), 'The Directoire and the Problem of a Coherent EU Foreign Policy', *CFSP Forum*, vol. 4, issue 6, pp. 1-4.
- HILL, Christopher y WALLACE, William (1996), 'Introduction: Actors and Actions' en HILL, Christopher (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres y Nueva York: Routledge, pp. 1-16.
- HILL, Christopher y SMITH, Michael (eds.) (2005a), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, the New European Union Series (Segunda edición de 2011).
- HILL, Christopher y SMITH, Michael (2005b), 'International Relations and the European Union: Themes and Issues' en HILL, Christopher y SMITH, Michael (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, the New European Union Series, pp. 3-17.
- HILL, Christopher y SMITH, Michael (2005c), 'Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations' en HILL, Christopher y SMITH, Michael (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, the New European Union Series, pp. 308-406.
- HOCKING, Brian (2002), 'Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners – Thinking about Foreign Ministries in the European Union' en HOCKING, Brian y SPENCE, David (eds.), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 1-17.
- HOCKING, Brian (2004), 'Diplomacy' en CARLSNAES, Walter; SJURSEN, Helene y WHITE, Brian (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Thousand Oaks y New Delhi: Sage Publishers, pp. 91-109.
- HOFMEISTER, Wilhelm (1998), 'Alemania y América Latina: ¿Relaciones sin emociones?', *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile), año XXXI, enero-junio, n° 121-122, pp. 52-69.
- HOLBRAAD, Carsten (1989), *Las potencias medias en la política internacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- HOLLAND, Martin (ed.) (1997), *Common Foreign and Security Policy: The Records and Reforms*, Londres: Pinter.
- HOLLAND, Martin (ed.) (2004), *Common Foreign and Security Policy: The First Ten Years*, Londres y Nueva Cork: Continuum, 2ª edición.
- HOLLIS, Martin y SMITH, Steve (1990), *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford: Clarendon Press.

-
- HOLSTI, Kalevi Jaako (1970), 'National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy', *International Studies Quarterly*, vol. 14, n° 3, pp. 233-309.
- HUDSON, Valerie M. (con Christopher S. Vore) (1995), 'Foreign Policy Analysis: Yesterday, Today and Tomorrow', *Mershon International Studies Review*, n° 39, pp. 209-238.
- HUDSON, Valerie M. (2005), 'Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations', *Foreign Policy Analysis*, n° 1, pp. 1-30.
- HUDSON, Valerie M. (2007), *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Lanham y Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc,
- HUDSON, Valerie M. (2008), "The history and evolution of foreign policy analysis" en SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia y DUNNE, Tim (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford: Oxford University Press, pp. 11-29.
- IRELA (1996), 'La posición común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones', *Informe IRELA*, Madrid, 13 de diciembre.
- JAIDI, Larbi (2007), 'Estatuto avanzado Unión Europea – Marruecos: ¿Un nuevo modelo de partenariado?', *Afkar/Ideas*, n° 14, verano, pp. 20-23.
- JANIS, Irving L. (1982), *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- JERVIS, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (2004), 'Dilemas de la PESC y de la política exterior española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes', en *El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico, Cuadernos de Estrategia*, n° 125, Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 139-181.
- JORDÁN GALDUF, Josep Maria (2007), 'España y la política euromediterránea', en MORATA, Francesc y MATEO, Gemma (eds.), *España en Europa. Europa en España [1986-2006]*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 399-421.
- JØRGENSEN, Knud Erik (2004a), 'Theorising the European Union's Foreign Policy' en TONRA, Ben y CHRISTIANSEN, Thomas (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester y Nueva York: Manchester University Press, pp. 10-25.
- JØRGENSEN, Knud Erik (2004b), 'European Foreign Policy: Conceptualising the Domain', en CARLSNAES, Walter; SJURSEN, Helene y WHITE, Brian (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Thousand Oaks y New Delhi: Sage Publishers, pp. 32-56.

KAHLER, Miles (1992), 'Multilateralism with Small and Large Numbers', *International Organization*, vol. 46, n° 3, pp. 681-708.

KAVAKAS, Dimitrios (2001), *Greece and Spain in European Foreign Policy*, Aldershot: Ashgate.

KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S y BEASLEY, Ryan K. (2002), "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective" en BEASLEY, Ryan K.; KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S y SNARR, Michael T. (eds.), *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behavior*, Washington: CQ Press, pp. 1-23.

KENNEDY, Paul (2000), 'Spain' en MANNERS, Ian y WHITMAN, Richard (eds.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester y Nueva York: Manchester University Press, pp. 105-127.

KEOHANE Robert O. (1986), 'Reciprocity in International Relations', *International Organization*, n° 40, vol. 1, pp. 1-27.

KEUKELEIRE, Stephan (2001), 'Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: A Plea for 'Restricted Crisis Management Groups'', *European Foreign Affairs Review*, n° 6, pp. 75-101.

KEUKELEIRE, Stephan (2003), 'The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy', *Diplomacy & Statecraft*, vol. 14, n° 3, pp. 31-56.

KEUKELEIRE, Stephan (2006), 'EU Core Groups. Specialisation and Division of Labour in EU Foreign Policy', *CEPS Working Document*, n°252, Octubre.

KEUKELEIRE, Stephan y MACNAUGHTAN, Jennifer (2008), *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

KRAHMANN, Elke (2003), *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

LARSEN, Henrik (2009), 'A Distinct FPA for Europe? Towards a Comprehensive Framework for Analysing the Foreign Policy of EU Member States', *European Journal of International Relations*, vol. 15, n° 3, pp. 537-566.

LAURSEN, Finn; VANHOONACKER, Sophie y WESTER, Robert (1992), 'Overview of the Negotiations' en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht: European Institute of Public Administration, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 3-24.

LE GLOANNEC, Anne-Marie (1998), 'La PESC et les relations entre les États de l'Union' en DURAND, Marie-Françoise y DE VASCONCELOS, Álvaro (dir.), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris: Presses de Sciences Po, pp. 135-151.

LEÓN, Bernardino (2005), 'España y el proceso euromediterráneo', *Política Exterior*, nº 108, vol. XIX, noviembre/diciembre, pp. 47-52.

LEWIS, Jeffrey (2000), 'The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure', *Journal of European Public Policy*, nº 7, vol. 2, pp. 261-289.

LIGHT, Margot (1994), 'Foreign Policy Analysis' en GROOM, A.J.R. y LIGHT, Margot (eds.), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Londres y Nueva York: Pinter Publishers, pp. 93-108.

LÓPEZ, Bernabé (2007), *Marruecos y España. Una historia contra toda lógica*, Sevilla: RD Editores - Historia.

MACRIDIS, Roy C. (ed.) (1992), *Foreign Policy in World Politics*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall International Ed., 8ª edición.

MAGONE, José María (2004), *Contemporary Spanish Politics*, Londres: Routledge.

MALAMUD, Carlos (coord.) (2005), *La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global*, Madrid: Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

MANNERS, Ian y WHITMAN, Richard (eds.) (2000a), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester y Nueva York: Manchester University Press.

MANNERS, Ian y WHITMAN, Richard (2000b), 'Introduction' en MANNERS, Ian y WHITMAN, Richard (eds.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester y Nueva York: Manchester University Press, pp. 1-16.

MANNERS, Ian y WHITMAN, Richard (2000c), 'Conclusion' en MANNERS, Ian y WHITMAN, Richard (eds.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester y Nueva York: Manchester University Press, pp. 243-273.

MANNERS, Ian (2002), 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?' en *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 2, pp. 235-258.

MARISCAL, Nicolás (2006), 'Gobernanza múltiple y plural en las políticas del Tratado Constitucional de la Unión Europea', *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº34/2006, pp. 89-128.

MARKS, Gary (1993), 'Structural policy and multilevel governance in the EC' en CAFRUNY, Alan y ROSENTHAL, Glenda (eds.) *The State of the European Community: Volume 2*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 391-410.

-
- MARQUINA, Antonio (1999), 'Spanish Foreign and Security Policy in the Mediterranean' en REIN, Raanan (ed.), *Spain and the Mediterranean since 1898*, Londres y Portland: Frank Cass, pp. 235-247.
- MARTÍ FLUXÁ, Ricardo *et al.* (2003), *Europa y Latinoamérica: El papel de España como nexo entre Europa y Latinoamérica*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.
- MARTÍN, Iván (2003) 'La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?', *Análisis del Real Instituto*, Madrid: Real Instituto Elcano, n°137/2003, 20 de noviembre.
- MARTÍN, Iván (2004), 'La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿hacia un espacio económico hispano-magrebí?', *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XXXVII, pp. 497-526.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo (2005), 'La política europea de España después de su integración en las Comunidades', *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 32, pp. 61-84.
- MARTÍNEZ, Antonia; CRESPO, Ismael y JEREZ, Ariel (1996), 'Entre Europa e Iberoamérica: El discurso político de los gobiernos españoles' en ROY, Joaquín y MARCH, Juan Antonio (eds.), *El Espacio Iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona: Centro de Estudios Internacionales, Universitat de Barcelona, pp. 103-116.
- MATUTES, Abel (1997), 'La integración europea en el momento actual: una perspectiva española', *Cuenta y Razón*, n° 102, pp. 56-62.
- MILWARD, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press.
- MIRA, Clara (2002), 'Madrid y Valencia: América Latina y el Mediterráneo en la presidencia española. Las agendas latinoamericana y mediterránea comparadas', *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n° 11, 8 de noviembre.
- MIRALLES, Débora (2004), 'La Política Europea de Seguridad y Defensa en la era Aznar', *Especial: España en Europa 1996-2004*, *Observatorio de Política Exterior Europea*, EE10/2004, Marzo 2004, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- MOLINA, María José (2003), *España-Marruecos (1996-2002): Un modelo de política exterior para el Magreb*, Tesis doctoral presentada en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.
- MOLINA, Ignacio y RODRIGO, Fernando (2002), 'Spain' en HOCKING, Brian y SPENCE, David (eds.), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 212-237.

MONAR, Jörg (2002), 'The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: The Nemesis of Solidarity and Leadership', *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 3, pp. 251-5.

MONTOBBIO, Manuel (1998), 'La política exterior española y las relaciones Unión Europea-América Latina', *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 3, pp. 17-31.

MONTOBBIO, Manuel (2002) 'Comentario' en BARBÉ, Esther y MORATA, Francesc (coords.), *La Presidencia Española de la Unión Europea y el futuro de Europa*, Quadern de Treball n° 39, Jornada Científica, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp. 26-30.

MORÁN, Fernando (1980), *Una política exterior para España*, Barcelona: Editorial Planeta.

MORATA, Francesc (ed.) (2004), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.

MORATA, Francesc y FERNÁNDEZ, Ana Mar (2003), 'The Spanish Presidencies of 1989, 1995 and 2002: From Commitment to Reluctance towards European Integration', en ELGSTRÖM, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective*, Londres y Nueva York: Routledge, pp. 173-191.

MORATA, Francesc y MATEO, Gemma (eds.) (2007), *España en Europa. Europa en España [1986-2006]*, Barcelona: Fundació CIDOB.

MORAVCSIK, Andrew (1991), 'Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', *International Organization*, vol. 45, n° 1, pp. 19-56.

MORAVCSIK, Andrew (1993), 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, pp. 473-520.

MORAVCSIK, Andrew y NICOLAÏDIS, Kalipso (1999), 'Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions', *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 1, pp. 59-85.

MORAVCSIK, Andrew (1999), *The Choice for Europe*, Londres: UCL Press Limited.

MUSU, Costanza (2003), 'European Foreign Policy : A Collective Policy or a Policy of 'Converging Parallels'?', *European Foreign Affairs Review*, n° 8, pp. 35-49.

NATORSKI, Michal (2006), *Las relaciones especiales y la política exterior europea: El caso de las relaciones polaco-ucranianas*, Memoria de Doctorado, Universitat Autònoma de Barcelona.

NEACK, Laura (2003), *The New Foreign Policy. U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, Boulder, Nueva York y Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

-
- NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K. y HANEY, Patrick, J. (eds.) (1995a), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K. y HANEY, Patrick, J. (1995b), 'Generational Change in Foreign Policy Analysis', en NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K. y HANEY, Patrick, J. (eds.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, pp. 1-15.
- NÚÑEZ, Jesús A. (2001), 'The Mediterranean: A Firm Priority of Spanish Foreign Policy?' en GILLESPIE, Richard y YOUNGS, Richard (eds.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres y Portland: Frank Cass, pp. 129-147.
- NÚÑEZ A. Jesús y HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (1996), *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb (1982-1995)*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- NUTTALL, Simon (2005), 'Coherence and Consistency' en HILL, Christopher y SMITH, Michael (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, the New European Union Series, pp. 91-112.
- NYE, Joseph S., Jr. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York: Basic Books.
- NYE, Joseph S., Jr. (1999), 'Redefining the National Interest', *Foreign Affairs*, July/August, pp. 22-35.
- ORBIE, Jan (ed.) (2008), *Europe's Global Role. External Policies of the European Union*, Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- ORTEGA, Andrés (1995), 'España en la Post-Guerra Fría' en GILLESPIE, Richard, RODRIGO, Fernando y STORY, Jonathan (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 233-253.
- ORTEGA Y GASSET, José (1966), *Obras Completas*, Madrid: Revista de Occidente, vol. 1.
- PALACIO, Ana (2003) 'Unión Europea – América Latina: Elementos para una política de asociación estratégica birregional' en MARTÍ FLUXÁ, Ricardo *et al.*, *Europa y Latinoamérica: El papel de España como nexo entre Europa y Latinoamérica*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, pp. 65-86.
- PALOMARES, Gustavo (1995), 'España y la relación europarlamentaria con América Latina: Balance de una década (1986-1995)' en MOLINA DEL POZO, Carlos F. (coord.), *España en la Europa comunitaria. Balance de diez años*, Madrid: Editorial de Estudios Ramón Areces, pp. 207-220.
- PALOU, Jordi (1993), 'El concepto de potencia media. Los casos de España y México', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 26, p. 7-35.

PASCHKE, Karl Th. (2000), *Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union*, Berlín: Federal Foreign Office, septiembre.

PEREDA, Javier (1996), 'Perspectivas de avance hacia la Unión Política' en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (eds.), *España en la CEE: Del Acta Única al Tratado de Maastricht*, Córdoba: Publicaciones ETEA, 2ª edición revisada, pp. 51-75.

PERERA GÓMEZ, Eduardo (1994), 'La Unión Europea y Cuba: Hacia un mayor realismo en las relaciones', en IRELA, *Cuba: Apertura económica y Relaciones con Europa*, Madrid: IRELA, pp. 149-174.

PERERA GÓMEZ, Eduardo (2006), 'El triángulo UE-EEUU-Cuba: tendencias y opciones', *Revista de Estudios Europeos*, nº 72, pp. 5-16.

PERPIÑÁ-ROBERT, Fernando (1989), 'La Cooperación Política Europea', *Política Exterior*, nº9, vol. III, invierno, pp. 40-54.

PETERSON, John y SJURSEN, Helene (eds.) (1998), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Londres y Nueva York: Routledge.

PFETSCH, Frank (1994), 'Tensions in Sovereignty: Foreign Policies of EC Members Compared' en CARLSNAES, Walter y SMITH, Steve (eds.), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres: Sage Publications/ECPR, pp. 120-137.

PINO, Domingo del (2002), 'España-Marruecos: un incómoda vecindad', *Política Exterior*, nº 88, vol. XVI, julio/agosto, pp.115-129.

PINO, Domingo del (2005), 'España-Marruecos: el necesario reencuentro', *Política Exterior*, nº 104, vol. XIX, marzo/abril, pp.77-92.

PINYOL, Gemma (2008), 'La política de inmigración como un nuevo instrumento de acción exterior' en BARBÉ, Esther (coord.), *Especial España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, nº4, febrero, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

PIQUÉ, Josep (2001), 'Nuevas Fronteras de la política exterior de España', *Política Exterior*, vol. XV, nº 79, pp. 57-70.

POWELL, Charles (2000), 'Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989', en TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid: Biblioteca Nueva, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 413-453.

POWELL, Charles (2002), 'Spanish Membership of the European Union Revisited', *Documento de Trabajo del Real Instituto*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 17 de junio.

POWELL, Charles (2003), 'España y el Reino Unido ante el futuro de la Unión Europea' *Análisis del Real Instituto*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 6 de marzo.

POWELL, Charles (2004), 'Las reformas institucionales y sus posibles consecuencias' en VV.AA., *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid: Estudios de Política Exterior, FRIDE, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, pp. 99-110.

PRANTL, Jochen (2005), 'Informal Groups of Status and the UN Security Council', *International Organization*, vol. 59, n° 3, pp. 559-592.

PURKITT, Helen E. (1998), 'Problem Representations and Political Expertise: Evidence from "Think Aloud" Protocols of South African Elite' en SYLVAN, Donald A. y VOSS, James F. (eds.), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 147-185.

PUTNAM, Robert D. (1988), 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization*, vol. 42, n° 3, pp. 427-460.

REGELSBERGER, Elfriede (1989), 'Spain and the European Political Cooperation – No Enfant Terrible', *The International Spectator*, vol. XXIV, n° 2, pp. 118-124.

REGELSBERGER, Elfriede, DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Philippe y WESSELS, Wolfgang (eds.) (1997), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.

REIN, Raanan (ed.) (1999), *Spain and the Mediterranean since 1898*, Londres y Portland: Frank Cass.

REYNOLDS, Philip Alan (1994), *An Introduction to International Relations*, Londres y Nueva York: Longman, 3ª edición.

RODRÍGUEZ MOJÓN, Marisa (1993), 'The Impact of EC Membership on Spanish Foreign Policy' en ALMARCHA BARBADO, Amparo (ed.), *Spain and EC Membership Evaluated*, Londres y Nueva York: Pinter Publishers y St. Martin's Press, pp. 99-102.

ROMERO, José J. y ORTEGA, Mª Luz (1996), 'El Acta Única Europea: Una breve descripción' en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (eds.), *España en la CEE: Del Acta Única al Tratado de Maastricht*, Córdoba: Publicaciones ETEA, 2ª edición revisada, pp. 3-23.

ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (1996), *España en la CEE: Del Acta Única al Tratado de Maastricht*, Córdoba: Publicaciones ETEA, 2ª edición revisada.

ROQUE VALDÉS, Nelson (1997), 'Las relaciones Italia-Cuba en los noventa', *Revista de Estudios Europeos*, n° 42, abril-junio, pp. 75-94.

ROSATI, Jerel A.; HAGAN, Joe D. y SAMPSON, Martin W. (eds.) (1994), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Challenge*, South Carolina: University of South Carolina Press.

ROSENAU, James N. (1966), 'Pre-theories and Theories of Foreign Policy' en FARRELL, Barry, R. (ed.), *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston: Northwestern University Press, pp. 27-92.

ROTSCHILD, Emma (1995), 'What is Security?', *Daedalus*, n° 124, vol. 3, pp. 53-98.

ROY, Joaquín (1996), 'España y Cuba: ¿Una relación muy especial?' en ROY, Joaquín y MARCH, Juan Antonio (eds.), *El espacio iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona: Centro de Estudios Internacionales, Universitat de Barcelona, pp. 185-224.

ROY, Joaquín (1997), 'La Ley Helms-Burton: Desarrollo y Consecuencias', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año n°1, n°2, pp. 487-510.

ROY, Joaquín (2003a), 'La Unión Europea ante Cuba y Colombia: De buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones', en ROY, Joaquín; DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto y VELÁZQUEZ, Rafael (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México D.F: Plaza & Valdés, pp. 153-183.

ROY, Joaquín (2003b), 'The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation', *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 3, n° 2, pp. 1-61.

ROY, Joaquín (2006), 'The Ibero-american Summit Process: Prospects, future development and incentives for Latin America', *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Special, pp. 1-21.

ROY, Joaquín (2007), 'The Attitude of the European Union and Spain towards Cuba: An Assessment a Year after Castro's Illness', *Working Paper of Real Instituto Elcano*, Madrid: Real Instituto Elcano, n° 38, 4 de septiembre.

ROY, Joaquín y MARCH, Juan Antonio (eds.) (1996), *El Espacio Iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona: Centro de Estudios Internacionales, Universitat de Barcelona.

ROYO, Sebastián y MANUEL, Paul Christopher (eds.) (2003), *Spain and Portugal in the European Union. The First Fifteen Years*, Londres y Portland: Frank Cass.

RUGGIE, John Gerard (1993), 'Multilateralism: The Anatomy of an Institution' en RUGGIE, John Gerard (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 3-47.

-
- SABÁ, Katlyn (1996), 'Spain: Evolving Foreign Policy Structures –From EPC Challenge to CFSP Management', en ALGIERI, Franco y REGELSBERGER, Elfriede (eds.), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 181-205.
- SAHAGÚN, Felipe (2005), 'Política exterior y de seguridad de España en 2004', *Anuario Internacional CIDOB 2004*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 265-281.
- SALAFRANCA, José Ignacio (2002) 'Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina', *Foreign Affairs en Español*, verano, pp. 1-7.
- SANAHUJA, José Antonio (2003), 'De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina', *Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº 45, abril, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- SCHOUTHEETE, Philippe de (1986), *La Coopération Politique Européenne*, Bruselas: Labor.
- SCHOUTHEETE, Philippe de (1990), 'The European Community and its sub-systems' en WALLACE, William (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Londres: Pinter, pp. 106-124.
- SCHRODT, Philip A. (1995), 'Event Data in Foreign Policy Analysis' en NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K. y HANEY, Patrick, J. (eds.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, pp. 145-166.
- SEABRA, Maria Joao (2000), 'The Portuguese-Spanish Relationship' en DE VASCONCELOS, Álvaro y SEABRA, Maria Joao (eds.), *Portugal. A European Story*, S. Joao do Estoril: Principia, pp. 189-199.
- SMITH, Julie y TSATSAS, Mariana (2002), *The New Bilateralism. The UK's Relations within the EU*, Londres: Royal Institute of International Affairs (European Programme).
- SMITH, Karen E. (2003), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press.
- SMITH, Michael (1989), 'Comparing Foreign Policy Systems: Problems, Processes and Performance' en CLARKE, Michael y WHITE, Brian (eds.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot: Edward Elgar, pp. 185-215.
- SMITH, Michael (2004), *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, Steve (1986), 'Theories of Foreign Policy: an Historical Overview', *Review of International Studies*, nº 12, pp. 13-29.
- SMITH, Steve (1994), 'Foreign Policy Theory and the New Europe' en CARLSNAES, Walter y SMITH, Steve (eds.) (1994), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres: Sage Publications/ECPR, pp. 1-20.

SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia y DUNNE, Tim (2008) (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford: Oxford University Press.

SOETENDORP, Ben (1999), *Foreign policy in the European Union*, Londres y Nueva York: Longman.

SOETENDORP, Ben y HANF, Kenneth (eds.) (1998), *Adapting to European integration: small states and the European Union*, Londres: Longman.

SOLER i LECHA, Eduard (2006a), *El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona. La necesidad de una voluntad política ampliada*, Documentos CIDOB, Serie Mediterráneo, nº 5, Barcelona: Fundació CIDOB.

SOLER i LECHA, Eduard (2006b), 'Barcelona+10: Cleavages and Alliances', *CFSP Forum*, vol. 4, nº 2, pp. 1-4.

SOLER i LECHA, Eduard (2008), 'Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo', *Documento de Trabajo del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX)*, nº 28/2008, Madrid y Barcelona: Fundación Alternativas y Fundació CIDOB.

SOLER i LECHA, Eduard y MESTRES, Laia (2003), 'Tres comicios y un islote: Europa hacia el Magreb en el año 2002', *Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº50, junio 2003, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

SOLER i LECHA, Eduard y WELTNER-PUIG, Rina (2002), 'Diálogo Euromediterráneo: ¿Una segunda oportunidad?' en BARBÉ, Esther (coord.), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus, Quadern de Treball nº 4, pp. 53-71.

SORIANO, Juan Pablo (2002), 'América Latina: Entre la esperanza y la desilusión' en BARBÉ, Esther (coord.), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Quadern de Treball nº 40, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp. 73-94.

SORROZA, Alicia (2003), 'La política de seguridad y defensa en la futura Constitución Europea', *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI nº91, 24 de junio.

SPENCE, David (1999a), 'Foreign Ministries in National and European Context' en HOCKING, Brian (ed.), *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Londres: Macmillan Press LTD, pp. 247-268.

SPENCE, David (1999b), 'The Co-ordination of European policy by Member States' en WESTLAKE, Martin, (ed.), *The Council of the European Union*, Londres: John Harper Publishing, 2ª edición, pp. 344-363.

STAVRIDIS, Stelios y HILL, Christopher (eds.) (1996), *Domestic Sources of Foreign Policy. West European Reactions to the Falklands Conflict*, Oxford: Berg Publishers Limited.

STEVENSON, William B., PEARCE, Jone L., y PORTER, Lyman W. (1985), 'The Concept of "Coalition" in Organizational Theory and Research', *Academy of Management Review*, vol. 10, n° 2, pp. 256-268.

STORY, Jonathan, (1995), 'Redefinición de las Relaciones Exteriores de España: 1975-1989' en GILLESPIE, Richard, RODRIGO, Fernando y STORY, Jonathan (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 53-76.

SYLVAN, Donald A. y VOSS, James F. (eds.) (1998), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press.

SYLVAN, Donald A. (1998), 'Introduction' en SYLVAN, Donald A. y VOSS, James F. (eds.), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-7.

SYLVAN, Donald y HADDAD, Deborah M. (1998), 'Reasoning and Problem Representation in Foreign Policy, Groups, Individuals and Stories', en SYLVAN, Donald A. y VOSS, James F. (eds.), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 187-212.

TELÒ, Mario (2006), *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.

THIES, Jochen (2007), 'Alemania, Europa del Norte y Marruecos', *Afkar/Ideas*, n°14, verano, pp. 28-30.

TONRA, Ben y CHRISTIANSEN, Thomas (eds.) (2004), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester y Nueva York: Manchester University Press.

TORRAS VIRGILI, Josepa (1997), *Los acuerdos Euromediterráneos de Asociación con Marruecos y Túnez: Una cooperación adaptada a los nuevos tiempos*, Quadern de Treball n° 23, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

TORREBLANCA, José Ignacio (2001), 'La europeización de la política exterior española' en CLOSA, Carlos (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid: Ediciones Istmo, pp. 483-511.

TORREBLANCA, José Ignacio (2007), 'España toma la iniciativa europea', *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 8, Madrid: Real Instituto Elcano, 23 de enero.

TOVIAS, Alfred (1999), 'Spain's Input in Shaping the EU's Mediterranean Policies, 1986-1996', en REIN, Raanan (ed.), *Spain and the Mediterranean since 1898*, Londres y Portland: Frank Cass, pp. 216-234.

TRUYOL y SERRA, Antonio (1991), *La sociedad internacional*, Madrid: Alianza, Sexta Reimpresión (Primera edición, 1974).

TRUYOL y SERRA, Antonio (1999), *La Integración Europea. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, vol. I, Madrid: Tecnos.

VALCÁRCEL, Darío (2002), 'Cumbre eurolatinoamericana, 17 de mayo. Posibilidades, imposibilidades', *Política Exterior*, vol. XVI, nº 87, mayo/junio, pp. 26-32.

VALLE, Alejandro del (2007), 'España – Marruecos: Una relación bilateral de alto potencial conflictivo condicionada por la Unión Europea. Panorama con propuestas', *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº14, pp. 1-27.

VAQUER, Jordi (2001), 'Europeanisation and Foreign Policy', *Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº 21, abril, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

VAQUER, Jordi (2004), *Spanish Policy towards Morocco (1986-2002); the impact of EC/EU membership*, Tesis doctoral presentada en el Departamento de Relaciones Internacionales, London School of Economics and Political Science.

VIÑAS, Ángel (1999), 'Breaking the Shackles from the Past: Spanish Foreign Policy from Franco to Felipe González' en BALFOUR, Sebastian y PRESTON, Paul (eds.), *Spain and the Great Powers in the Twentieth Century*, Londres y Nueva York: Routledge, pp. 245-267.

VV.AA. (1994), *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid: Editorial COLEX.

VV.AA. (1997), 'Does the European Union Represent an *n* of 1?', *ECSA Review*, vol. X, nº 3 pp. 1-5.

VV.AA. (1998), *España en la negociación del Tratado de Amsterdam*, Madrid: Estudios de Política Exterior y Editorial Biblioteca Nueva.

WAEVER, Ole (1994), 'Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis' en CARLSNAES, Walter y SMITH, Steve (eds.), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres: Sage Publications/ECPR, pp. 238-273.

WALLACE, Helen (con RIDLEY, Adam) (1985a), *Europe: The Challenge of Diversity*, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House Paper nº 29, Londres, Boston y Henley: Routledge & Kegan Paul.

WALLACE, Helen (1985b), 'Negotiations and Coalition Formation in the EC' *Government and Opposition*, vol. 20, nº 4, pp. 453-472.

WALLACE, Helen (1986), 'The Conduct of Bilateral Relationships by Governments' en MORGAN, Roger, y BRAY, Caroline (eds.), *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France and Germany*, Aldershot: Gower, pp. 136-155.

WALLACE, Helen (2005), 'Exercising Power and Influence in the European Union: The Roles of Member States' en BULMER, Simon J. y LEQUESNE, Christian (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25-44.

WALLACE, William (1983), 'Introduction: Cooperation and Convergence in European Foreign Policy' en HILL, Christopher (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres: George Allen & Unwin, pp. 1-16.

WALLACE, William (2005), 'Foreign and Security Policy. The Painful Path from Shadow to Substance' en WALLACE, Helen, WALLACE, William y POLLACK, Mark A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 5ª edición, pp. 429-456.

WEBBER, Mark y SMITH, Michael (con ALLEN, David; COLLINS, Alan; MORGAN, Denny y EHTESHAMI, Anoushiravan) (2002), *Foreign Policy in a Transformed World*, Harlow: Prentice Hall, Pearson Education.

WIESSALA, Georg y EDWARDS, Geoffrey (2000), 'Editorial: Revolution beyond Reform?' *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, Annual Review, pp. 1-6.

WIGHT, Martin (1978), *Power Politics*, Londres y Nueva York: Leicester University Press y Royal Institute of International Affairs.

WHITE, Brian (1989), 'Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches' en CLARKE, Michael y WHITE, Brian (eds.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot: Edward Elgar, pp. 1-26.

WHITE, Brian (1999), 'The European Challenge to Foreign Policy Analysis', *European Journal of International Relations*, vol. 5, nº 1, pp. 37-66.

WHITE, Brian (2001), *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave.

WHITE, Brian (2004), 'Foreign Policy Analysis and the New Europe' en CARLSNAES, Walter; SJURSEN, Helene y WHITE, Brian (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Thousand Oaks y New Delhi: Sage Publishers, pp. 11-31.

WHITMAN, Richard G. (2008), 'Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: Significant or Cosmetic Reforms?', *Global Europe Papers*, 2008/1, University of Bath.

WOLFF, Sarah (2007), 'España y la gobernanza de la seguridad euromediterránea: vecinos, espacios y actores', *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, nº 79-80, pp. 106-123.

WONG, Reuben (2005), 'The Europeanization of Foreign Policy' en HILL, Christopher y SMITH, Michael (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, the New European Union Series, pp. 134-153.

WONG, Reuben y HILL, Christopher (eds.) (2011), *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*, Oxon y Nueva York: Routledge.

YAÑEZ-BARNUEVO, Juan Antonio y VIÑAS, Ángel, (1992), 'Diez años de política exterior del gobierno socialista (1982-1992) en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (eds.), *La Década del cambio. Diez años de gobierno socialista (1982-1992)*, Madrid: Editorial Sistema, pp. 85-133.

YATAGANAS, Xénophon .A. (2001), 'The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective', *Harvard Jean Monnet Working Paper*, 01/01, Harvard Law School, pp. 1-59.

YOUNGS, Richard (2001), 'Spain, Latin America and Europe: The Complex Interaction of Regionalism and Cultural Identification' en GILLESPIE, Richard y YOUNGS, Richard (eds.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres y Portland: Frank Cass, pp. 107-128.

ZIELONKA, Jan (ed.) (1998), *Paradoxes of European Foreign Policy*, La Haya: Kluwer Law International.

Fuentes primarias

Actividades, textos y documentos de la política exterior española, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores de España, volúmenes anuales, consultados a partir de 1986, disponibles en <http://www.maec.es> (desde 1998).

Monografía de la Oficina de Información Diplomática sobre la República Federal de Alemania, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, enero de 2005. Disponible en <http://www.maec.es>

Monografía de la Oficina de Información Diplomática sobre la República Francesa, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, marzo de 2005. Disponible en <http://www.maec.es>

Monografía de la Oficina de Información Diplomática sobre la República Italiana, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, noviembre de 2004. Disponible en <http://www.maec.es>

Monografía de la Oficina de Información Diplomática sobre la República de Polonia, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, octubre de 2004. Disponible en <http://www.maec.es>

Monografía de la Oficina de Información Diplomática sobre la República Portuguesa, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, septiembre de 2004. Disponible en <http://www.maec.es>

Monografía de la Oficina de Información Diplomática sobre Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, noviembre de 2004. Disponible en <http://www.maec.es>

Monografía de la Oficina de Información Diplomática sobre Marruecos, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, marzo de 2007. Disponible en <http://www.maec.es>

Monografía de la Oficina de Información Diplomática sobre Cuba, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, agosto de 2008. Disponible en <http://www.maec.es>

Tratado de Bruselas. Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence between His Majesty in respect of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, His Royal Highness the Prince Regent of Belgium, the President of the French Republic, Her Royal Highness the Grand Duchess of Luxembourg, and Her Majesty the Queen of the Netherlands, 17 de marzo de 1948.

Tratado de adhesión del Reino de España y la República Portuguesa a las Comunidades Europeas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° L 302, de 15 de noviembre de 1985.

Acta Única Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° L 169/01, 29 de junio de 1987.

Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° C 191/01, 29 de julio de 1992.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° C 340/01, 10 de noviembre de 1997.

Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europea y determinados actos conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° C 80/01, 10 de marzo de 2001.

Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Roma, 29 de octubre de 2004. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2004.

Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea, 6655/1/08 REV 1, Bruselas, 30 de abril de 2008.