

CAPÍTULO 10

España en Europa, Europa en España ⁴⁰⁷

Presentación

Este trabajo pretende explorar los grandes dilemas y desafíos a los que debe hacer frente la política europea de España, tanto en la actualidad como en un futuro próximo.

A fin de conocer mejor la situación en la que nos encontramos actualmente, y de anticipar cual podría ser la evolución futura de dicha política a medio plazo, hemos estimado conveniente abrir el capítulo con una descripción de la evolución del papel desempeñado por España en el seno de la UE desde su adhesión en 1986, lo cual nos ha permitido identificar la existencia de cuatro etapas claramente diferenciadas, en función de los grandes objetivos planteados en cada una de ellas y los métodos seguidos para alcanzarlos.

A continuación analizamos los retos y dilemas a los que deberá hacer frente la política europea de España en un futuro próximo, sobre todo en lo referido al ámbito económico y presupuestario, así como en el ámbito exterior.

Concluimos nuestro trabajo con algunas recomendaciones específicas que pretenden contribuir a una mejora en el diseño e implementación de la acción de nuestro país en el seno de la UE.

⁴⁰⁷ Capítulo redactado por Charles Powell.

1. España en Europa (1986-2009): Continuidad y cambio

A los efectos de este estudio, la presencia de España en la CE/UE puede dividirse en cuatro grandes etapas ⁴⁰⁸. La primera (1986-92) se inició con el ingreso de España en las entonces Comunidades Europeas y concluyó con la firma del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht. La segunda etapa (1992-2000) discurreó entre este hito y las elecciones legislativas que otorgaron al Partido Popular la mayoría absoluta. A continuación se abrió una tercera fase (2000-04), que coincidió con la duración del segundo mandato de José María Aznar. La llegada al poder de José Luis Rodríguez Zapatero marcaría el inicio de la cuarta etapa a la que vamos a referirnos (2004-), y que perdura en la actualidad.

1.1. *La fase de adaptación: 1986-92*

La primera fase (1986-92) estuvo marcada por los esfuerzos del gobierno y de los principales actores políticos, sociales y económicos españoles por adaptarse y acostumbrarse a convivir con las consecuencias de una adhesión largamente anhelada. Como es sabido, a lo largo del proceso de negociación —e incluso antes— este objetivo se había asociado estrechamente con la consecución de una democracia parlamentaria de corte occidental, el desarrollo socio-económico del país, y la superación de décadas de aislamiento e irrelevancia internacionales. Durante esta primera

⁴⁰⁸ Ver Charles Powell, «La España Europea: balance de veinte años», en Cristina Gortázar Rotaecche & María José Castaño Reyeró (coords.), *Veinte años de España en Europa* (Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2008) y Esther Barbé, *La política europea de España* (Ariel, Barcelona, 1999).

etapa el objetivo prioritario no fue otro que el de asimilar el *acquis communautaire*, familiarizarse con el funcionamiento de las instituciones comunitarias y demostrar a todos que España era capaz de ser un socio leal y disciplinado del selecto club al que acababa de incorporarse. Aunque a menudo se olvida, en un principio la opinión pública española se mostró algo escéptica acerca de las ventajas materiales de la adhesión, actitud que sólo mejoró a finales de la década de los ochenta, cuando también lo hizo la situación económica. A pesar de ello, es interesante constatar que la opinión pública española siempre fue más partidaria de la adhesión que las de Grecia o Portugal, a pesar de encontrarse en situaciones aparentemente similares.

España tuvo la fortuna de que su adhesión se produjera en un momento en el que la CE acababa de superar una larga fase de «euro-esclerosis», y que coincidiera con la negociación del Acta Única Europea (firmada en febrero de 1986, tan sólo un mes después del ingreso de España) y la posterior implementación del «programa 1992», que culminaría con el establecimiento (al menos teórico) del mercado único europeo. Esto supuso un gran reto, ya que España tuvo que adaptarse a una CE en plena ebullición, pero también un importante acicate, puesto que el proyecto económico que el Acta Única encarnaba podía aprovecharse para impulsar la modernización y liberalización de las estructuras económicas españolas.

Debido en parte a la necesidad de contrarrestar los temores expresados por algunos estados miembros con ocasión de la ampliación ibérica, España mostró especial interés por demostrar que era un socio constructivo y responsable, capaz de adoptar un enfoque «europeísta» que trascendiese el mero interés nacional. En la práctica, esto se tradujo en un apoyo constante a la «profundización» de la CE, especialmente al objetivo del mercado único, sin parecer exigir demasiado a cambio. En cierto sentido, el Acta Única compli-

có las cosas a España, porque su implementación coincidió con el periodo de transición de siete años durante el cual sus productos industriales (y muchos de sus mercados agrícolas) irían abriéndose a la competencia europea. Sin embargo, la Comisión no tardó en reconocer la necesidad de crear nuevos fondos regionales, estructurales y de desarrollo para permitir a los estados miembros menos desarrollados adaptarse al mercado único, siendo España uno de sus mayores beneficiarios potenciales. (Ya en 1988, gracias al apoyo de Francia y Alemania, España logró que se doblase el volumen de los tres fondos estructurales que entonces existían). Así pues, en lugar de procurar limitar su impacto, las autoridades españolas se propusieron utilizar el objetivo del mercado único como catalizador de una profunda reforma de la economía nacional, subrayando de paso que a la CE le convenía reducir las diferencias regionales y las deficiencias estructurales de los estados miembros menos desarrollados. En consecuencia, la opinión de que la «profundización» de la CE era plenamente compatible con el fomento del interés nacional ganó fácilmente adeptos en España, como también lo hizo la idea de que el mejor modo de promover éste último era demostrando que se encontraba en plena armonía con los intereses de la CE en su conjunto.

Fue también durante estos primeros años cuando España identificó a sus principales aliados en Europa. De esta etapa data la convicción, ampliamente compartida por los expertos (sobre todo los más europeístas), de que a España —una potencia media que carece de los recursos propios de los estados de mayor tamaño y peso— le favorece siempre la existencia de una Comisión fuerte y eficaz. (En teoría, una Comisión de estas características debería agradar a todos los estados miembros partidarios del buen funcionamiento de la CE/UE; en la práctica, los estados menos partidarios de la «profundización» no siempre han compartido

este criterio.) De ahí en parte la excelente relación de trabajo surgida entre Felipe González y el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors (1985-1994), cuyo enfoque con respecto a la integración europea era muy similar. Durante estos años los gobernantes españoles también actuaron en la CE de acuerdo con una valiosa lección aprendida durante el arduo proceso de negociación, a saber, que nada importante podía lograrse en contra de la voluntad de Francia y sin el apoyo de Alemania.

En línea con la estrategia ya descrita, desde el primer momento España mostró un apoyo incondicional a la Unión Económica y Monetaria planteada en el Tratado de Maastricht. El gobierno consideró que la unión monetaria era el resultado lógico del programa del mercado único y se apresuró a sumarse al Sistema Monetario Europeo en junio de 1989, al finalizar su primera presidencia semestral, que puso de manifiesto la eficacia y fiabilidad de la administración española. Esto fue plenamente coherente con la necesidad que se percibía de demostrar a los demás estados miembros que, a pesar de su relativamente escaso peso económico, y del esfuerzo que podría implicar el ingreso en la moneda única, España no obstaculizaría una mayor «profundización» de la UE.

Durante esta primera etapa, España también se mostró partidaria del desarrollo de la UE como actor internacional, inicialmente a través del desarrollo de la llamada Cooperación Política Europea. Tras la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, González fue uno de los primeros líderes europeos en respaldar una posible reunificación alemana, postura que contrastó vivamente con el escepticismo inicial de Francia y Gran Bretaña. (Agradecida por el apoyo recibido, Alemania ayudaría a España a postularse como el principal actor meridional de la UE, una tarea facilitada por las sempiternas dificultades políticas de Italia.) En perspectiva española, dado que la unificación resultaba inevitable,

el reto consistía en hacerla compatible con la integración europea y, a ser posible, convertirla en un catalizador de avances futuros. Más concretamente, España deseaba que la futura Unión tuviese un mayor protagonismo internacional, en parte porque ello le ayudaría a superar su propio legado de aislamiento e irrelevancia. Esto explica en parte la importancia atribuida por España a su adhesión a la Unión Europea Occidental (UEO), primero como observador en 1988 y luego como miembro de pleno derecho en 1990, y su posterior respaldo a los esfuerzos realizados por desarrollar una identidad europea de defensa. En este contexto es importante recordar que, en contra de lo que pudiese pensarse, por aquel entonces la opinión pública española consideraba que la principal ventaja derivada de la pertenencia a la UE radicaba más en el ámbito exterior (medida en términos de un mayor protagonismo de España en los asuntos mundiales) que en el interior (medida en términos de su contribución a la democratización política, la modernización social o el desarrollo económico).

Durante los debates que condujeron al Tratado de Maastricht, España defendió cuatro objetivos principales: el principio de la cohesión socioeconómica, la importancia de la cooperación en asuntos de justicia e interior, el concepto de ciudadanía europea, y el desarrollo de una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Si a finales de los años ochenta había defendido con éxito que el esfuerzo de adaptación al mercado único realizado por los estados más pobres merecería algún tipo de asistencia redistributiva por parte de los más ricos, en los noventa, a cambio de comprometerse a cumplir los criterios de convergencia establecidos en Maastricht para la pertenencia a la moneda única, España, que había temido convertirse en poco tiempo en un contribuyente neto a las arcas de la UE (algo que la opinión pública nacional habría digerido con dificultad), obtuvo la promesa de un futuro Fondo de

Cohesión. Por otro lado, la necesidad de combatir ininterrumpidamente al terrorismo de ETA explica el interés del gobierno español por avanzar en el ámbito de la cooperación en materia de justicia y asuntos interiores. Por último, y aunque España era firme partidaria de la PESC, en Maastricht González se unió a otros estados para rechazar el plan holandés de «comunitarizar» la política exterior, prefiriendo que se ubicase en un segundo pilar de naturaleza intergubernamental. Esta prudencia también quedó de manifiesto cuando España sólo apoyó el uso de la votación por mayoría cualificada para la implementación de políticas adoptadas previamente por unanimidad, alegando que de otra forma podría no ser capaz de defender sus intereses en regiones clave como América Latina.

Los logros de España en el seno de la UE durante esta primera etapa pueden atribuirse a una combinación de factores internos y externos. En el frente interno, el gobierno disfrutó de un respaldo popular generalizado, debido en gran parte al espectacular comportamiento de la economía española entre 1986 a 1991, periodo durante el cual las tasas de crecimiento del PIB alcanzaron una media del 3,7% anual. El hecho de que esto se produjese tras la adhesión hizo que el respaldo a la pertenencia a la UE aumentase de forma continuada, al igual que la proporción de españoles que consideraban que ésta resultaba beneficiosa para su país, una opinión compartida por el 58% de los encuestados en 1990, cifra tan sólo ligeramente inferior a la media de la UE (59%). Igualmente importante resultó el hecho de que la credibilidad española como actor de la UE mejorase gracias a su determinación de superar una larga tradición de aislacionismo. Así, durante la primera guerra del Golfo (1990), España contribuyó con varios buques de guerra al bloqueo naval de Irak en el contexto de una operación de la UEO, su primera operación militar no colonial en el extranjero en siglos. Resulta revelador que el gobierno presen-

tase su participación en el conflicto como una consecuencia de las obligaciones europeas de España, una estrategia que sin duda contribuyó a aumentar el respaldo a una operación militar por lo demás bastante impopular. Al mismo tiempo, iniciativas como el lanzamiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (que celebró su primera cumbre en México en 1991) y la Conferencia de Paz sobre Oriente Medio (celebrada en Madrid ese mismo año), reflejaron un aumento del protagonismo internacional de España al margen de Bruselas que, paradójicamente, contribuyó a elevar el valor de su presencia en la UE a ojos de otros estados miembros.

1.2. *La fase de afirmación: 1992-2000*

Aunque en trabajos anteriores hemos dividido esta etapa en dos fases diferenciadas, para tener en cuenta la alternancia ocurrida en 1996, el paso del tiempo ha permitido detectar importantes continuidades entre los últimos gobiernos de González y el primero de Aznar, lo cual justifica su agrupamiento en un único epígrafe. A grandes rasgos, cabe afirmar que durante esta segunda etapa los gobiernos españoles se mostraron más seguros de sí mismos, sobre todo en lo referido a la defensa de los intereses nacionales, pero también más decididos a la hora de plantear iniciativas de gran alcance que podían redundar en beneficio del conjunto de la UE, mediante una política de «europeización» de ciertos objetivos españoles tradicionales.

Esta segunda etapa estuvo marcada inicialmente por la profunda crisis económica de 1992-94, la más grave experimentada en España desde las crisis internacionales del petróleo de 1974 y 1979. La crisis obligó al gobierno a llevar a cabo tres devaluaciones sucesivas que resultaron en una reducción del 22% del valor de la peseta en apenas seis meses.

A fin de evitar que la moneda española fuese expulsada del Sistema Monetario Europeo, algo que ya le había sucedido a la libra y la lira, el gobierno se vio obligado a efectuar una cuarta devaluación a principios de 1995. Dado que durante estos años la política económica estuvo supeditada a la necesidad de cumplir los criterios de convergencia nominal de Maastricht, las críticas a la gestión gubernamental de la crisis hicieron que se cuestionase el conjunto de su política europea. De ahí que, si bien el Tratado de Maastricht fue aprobado en el Congreso de los Diputados por amplia mayoría (314 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones) gracias al apoyo de todos los partidos mayoritarios salvo Izquierda Unida, el rechazo popular a las consecuencias de la aprobación del Tratado alcanzó proporciones preocupantes: según el Eurobarómetro realizado en la primavera de 1993, tan sólo el 37% de los encuestados habría votado a favor del mismo de haberse celebrado un referéndum en España, el nivel de apoyo más bajo registrado en toda Europa (a excepción de Gran Bretaña). Esto explicaría también el hecho de que en 1994 tan sólo un 43% de los españoles admitiese estar a favor de la pertenencia a la UE (frente a una media del 56% de la UE), y que un sorprendente 60% considerase que España no obtenía beneficio alguno de dicha presencia. En otras palabras, el «affaire» español con «Europa» a duras penas sobrevivió a la primera recesión ocurrida desde la adhesión. A pesar de ello, y de la gravedad de una crisis durante la cual la tasa de desempleo alcanzó el 24%, el gobierno se mantuvo firme en su compromiso con la unión monetaria, ya que, desde su perspectiva, cualquier otro comportamiento habría puesto en peligro su credibilidad como socio reciente pero responsable de la UE.

La decisión de González de permanecer en el SME y cumplir los criterios de Maastricht a pesar de la magnitud de la recesión le obligó a dar la batalla por un generoso Fondo de Cohesión en el Consejo de Edimburgo celebrado

en diciembre de 1992. En no poca medida, la UE accedió a la creación del Fondo (y a doblar de nuevo los recursos de los fondos estructurales ya existentes) para contrarrestar la posible oposición de algunos estados miembros —entre ellos España— a la inminente ampliación a los países nórdicos que habían formado parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (o EFTA). Aunque el Fondo de Cohesión obtenido en Edimburgo fue muy favorable para España en términos económicos, José María Aznar, que se había convertido en el nuevo líder de la oposición en 1990, cuestionó su importancia al afirmar que la transferencia de fondos de la UE no era la respuesta más adecuada a los problemas estructurales de la economía española. En suma, a principios de la década de 1990 algunos ya no buscaban en «Europa» la respuesta a todos los grandes problemas del país, manifestándose así una primera ruptura del consenso europeísta que había sido una de las notas características de la etapa anterior.

En buena medida, el cambio de actitud hacia la UE que se produjo en círculos gubernamentales durante esta segunda etapa fue una respuesta a las novedades surgidas en el panorama europeo e internacional. Durante la primera fase antes descrita, España había adoptado una estrategia muy ortodoxa con respecto a la integración europea. Esto cambió sustancialmente tras el referéndum danés sobre Maastricht de 1992 y el inicio de negociaciones con los candidatos de la AELC, que insistieron en mantener su neutralidad tradicional y se negaron a unirse a la UEO. Inicialmente, España se opuso firmemente a la institucionalización de una «Europa de distintas velocidades» o de «geometría variable», debido fundamentalmente al temor a ser relegados a la periferia, sentimiento que había comenzado a manifestarse tras la caída del muro de Berlín en 1989. Sin embargo, ante la necesidad de ceder a ciertas exigencias danesas relacionadas con la PESC, la UEM y la ciudadanía a

fin de poder convocar un nuevo referéndum que permitiese la ratificación de Maastricht, y que finalmente se celebraría en 1993, España optó por vender cara su aprobación, lo cual se tradujo en beneficios tangibles recogidos en el nuevo presupuesto comunitario (contemplado en el paquete Delors II) y el Fondo de Cohesión. Puesto que la existencia de un bloque de países neutrales en el seno de la UE era contraria a la interpretación española de Maastricht, en la práctica la aceptación de las cláusulas de «opt-out» supuso la adopción de un enfoque más flexible con respecto a la integración europea en su conjunto. El mejor ejemplo de ello fue el apoyo español a una cooperación intergubernamental más estrecha con algunos estados miembros en materia de justicia e interior —el llamado espacio Schengen, creado en marzo de 1995— al margen de los tratados comunitarios.

El Consejo de Edimburgo de 1992 permitió constatar el cambio ocurrido en la política europea española y en la percepción que los demás estados miembros tenían de ella. Aunque España había luchado con tesón en defensa de sus intereses nacionales en el pasado, especialmente durante las negociaciones de adhesión, había conseguido hacerlo sin grandes aspavientos. Lo que sorprendió a los estados miembros y a los responsables de las instituciones de la UE fue la determinación con la que exigió una dotación adecuada del Fondo de Cohesión y su oposición a las asimetrías que pudiesen minar sus esperanzas de desempeñar cierto protagonismo en el seno de la UE. Más adelante, España aprovecharía al máximo las negociaciones con los candidatos de la AELC para renegociar parcialmente sus propias condiciones de adhesión, amenazando con retrasar la ratificación hasta que obtuvo para su flota pesquera el acceso a los caladeros de ciertos estados miembros varios años antes de lo previsto. En realidad, al adoptar esta postura González no estaba haciendo sino seguir los valiosos

consejos de Margaret Thatcher, que le había recomendado en 1985 que en lugar de luchar por unas condiciones de adhesión favorables, tenía más sentido unirse al club europeo cuanto antes y renegociar dichas condiciones posteriormente, pero desde dentro ⁴⁰⁹.

En clave española, la ampliación a los países de la AELC se vio como una amenaza tanto para la futura «profundización» de la UE (sobre todo en lo referido a las políticas de cohesión) como para sus posibilidades de ejercer cierto liderazgo. De ahí que en 1992 González propusiera que los «cinco grandes» (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) formasen un *directorio* que asumiese la responsabilidad de liderazgo de la UE, sobre todo en relación con la PESC. La inminente adhesión de Austria, Finlandia, y Suecia en enero de 1995 no sólo significaba que el «centro de gravedad» de la UE se desplazaría hacia el noreste, sino que amenazaba con disminuir el peso institucional de España, especialmente si se aumentaba el umbral para la consecución de una mayoría cualificada o una minoría de bloqueo en el Consejo, situada en 23 votos en la Europa de los Doce. En última instancia, lo que estaba en juego era el equilibrio Norte-Sur alcanzado en el seno de la UE tras la adhesión de Grecia, Portugal y España en la década de los ochenta. Esta preocupación se tradujo en una vehemente defensa del *status quo* institucional, que finalmente llevaría al «Compromiso de Ioannina», firmado en marzo de 1994, por el cual España y Reino Unido, en contra del criterio de Alemania y Francia, consiguieron mantener provisionalmente la minoría de bloqueo existente. Lo interesante del episodio es que, por primera vez desde la adhesión, el discurso de los «intereses nacionales» se utilizase abiertamente por los represen-

⁴⁰⁹ González se ha referido a este consejo como «una lección que nunca olvidaré». Victoria Prego, *Presidentes* (Plaza & Janés, Barcelona, 2000), p. 236.

tantes españoles, que ya no se abstenían de invocar sus derechos de veto por miedo a parecer «europeos reticentes», incluso si ello les situaba en compañía de sus homólogos británicos, mucho más acostumbrados a jugar ese papel.

A la vez que procuraba no perder peso institucional, durante esta segunda fase España hizo lo que pudo por «españolizar» la agenda comunitaria, sobre todo en lo que a la PESC se refiere. Más concretamente, se redoblaron los esfuerzos españoles por lograr que la UE mirase más hacia el Sur (el Mediterráneo) y el Oeste (Estados Unidos y América Latina). En el primero de los casos, la finalidad era aumentar la presencia de la UE en los países del Norte de África y Oriente Medio para contribuir a la estabilidad y desarrollo de la cuenca mediterránea meridional. Ya en 1990, y en parte como respuesta a los intereses españoles, Bruselas adoptó una Nueva Política Mediterránea, siendo el español Abel Matutes el comisario responsable de su implementación. Los esfuerzos españoles en este área, fuertemente respaldados por la Comisión y algunos estados miembros, especialmente Francia e Italia, dieron lugar a la creación de una nueva Asociación Euromediterránea, que se presentó formalmente en la Conferencia de Barcelona celebrada en noviembre de 1995, durante la segunda presidencia española de la UE, y que se fijó como objetivo el establecimiento progresivo de un área de libre comercio en 2010 y la apertura gradual del sector servicios. España logró convencer a la UE de que aumentara los recursos destinados a la cooperación mediterránea, esencialmente a través del programa MEDA, pero los resultados de las posteriores conferencias euromediterráneas, celebradas en Malta (1997) y Stuttgart (1999) sugerirían que el Mediterráneo había empezado a perder importancia en las agendas tanto de la UE como de España. En lo que a Estados Unidos se refiere, España también aprovechó la presidencia de 1995 para contribuir al lanzamiento de una nueva Agenda Transatlántica, en parte con

el propósito de multilateralizar una no siempre fácil relación bilateral, pero que en todo caso no tuvo el desarrollo esperado. Finalmente, en relación con América Latina se impulsó el primer Acuerdo Marco Interregional con MERCOSUR, si bien el interés de la UE por esta región continuó siendo relativamente escaso. Con todo, no cabe duda de que la presión de España consiguió garantizar para esta región una proporción más generosa de la ayuda al desarrollo gestionada por la Comisión de lo que habría cabido esperar sin ella.

Durante esta segunda etapa, España también procuró demostrar que su apoyo a la PESC no era meramente retórico. Así, en 1993 se unió al Eurocuerpo junto con Francia, Alemania y Gran Bretaña, participando posteriormente en el establecimiento de una Fuerza Naval Conjunta con Francia e Italia. En 1995 acordó también contribuir al Eurocuerpo con una brigada de infantería mecanizada y, tres años más tarde, aumentó este compromiso al ofrecer la División Acorazada Brunete, la mejor equipada del Ejército español. No obstante, las divisiones internas en el seno de la UE en torno a la dimensión militar de la PESC dejaron al Eurocuerpo en un limbo institucional, obligando a España a invertir mayores recursos en el desarrollo de la UEO. La creación de Eurofor y Euromarfor en 1995 con la participación de España, Francia, Italia y posteriormente Portugal parecieron confirmar el surgimiento de la UEO como fuerza viable a disposición de la UE para operaciones en la cuenca mediterránea, impresión que sería desmentida por acontecimientos posteriores.

Como ya advertimos, la llegada al gobierno del Partido Popular liderado por Aznar ha sido interpretada en ocasiones como un acontecimiento que marcó el inicio de una nueva manera de estar en Europa por parte española. Ciertamente, Aznar y sus ministros pertenecían a una generación distinta a la de González: si el segundo formaba parte

de la «generación de 1968», que había experimentado el aislamiento sufrido por España bajo el régimen de Franco y luego protagonizó la transición democrática, el primero pertenecía a la «generación de 1989», que había alcanzado la mayoría de edad política en un contexto español y europeo plenamente democrático. Por ello mismo, Aznar tenía una visión menos «heroica» del proceso que había llevado a la adhesión de España a la UE, y daba por hecho la participación española en el proyecto europeo ⁴¹⁰. Al mismo tiempo, en 1996 el PP era un partido liberal-conservador cuyos máximos dirigentes (aunque quizás no sus votantes) seguramente se sentían más cómodos con la visión de la UE preconizada por los Tories británicos que con la de los democristianos alemanes del CDU-CSU. Por último, durante estos años la opinión pública española parece haber evolucionado hacia preferencias más intergubernamentales (o menos supranacionales); según el Eurobarómetro, y debido quizás al impacto de la crisis económica de 1992-94, si en 1988 la opinión de que «los gobiernos nacionales deberían tener la última palabra en las decisiones importantes» era compartida por el 48% de los encuestados, en 1996 merecía la aprobación del 61%. Estos factores sin duda ayudan a comprender algunos de los cambios —en la forma y en el fondo— experimentados por la política europea de España entre 1996 y 2004. A pesar de todo ello, puede decirse que la etapa 1996-2000 estuvo marcada por una notable continuidad con los años precedentes, lo cual justifica su inclusión en esta segunda fase a la que nos venimos refiriendo.

El mayor elemento de continuidad entre González y Aznar lo aportó sin duda el apoyo decidido de éste a la Unión Económica y Monetaria y a la participación de España en la moneda única. En 1996 la economía española co-

⁴¹⁰ Andrés Ortega & Pilar Mangas, «Renovación generacional y cambio político», en *Claves de razón práctica*, 66, Madrid, 1996.

menzaba a mostrar síntomas de recuperación, y los criterios de convergencia de Maastricht ya no parecían tan inalcanzables como antes. Con todo, Aznar podría haber sucumbido a la tentación de buscar una salida política a los dilemas de la convergencia, como le propuso nada más llegar al gobierno el jefe del ejecutivo italiano, Romano Prodi, de tal manera que Francia y Alemania no pudiesen excluirles de la moneda única. El rechazo de Aznar a esta sugerencia tan poco decorosa tuvo la virtud de granjearle el respeto de los demás líderes comunitarios a pesar de su escasa experiencia europea, y ayudó a España a superar la imagen de socio del *Club Med* que le había endosado (de forma manifiestamente injusta, dada la evolución de la economía española durante la segunda mitad de los años ochenta) la prensa económica internacional.

Gracias en no poca medida a un entorno europeo e internacional más favorable, el gobierno español pudo reducir el gasto público, frenar la inflación y bajar los tipos de interés a tiempo para el Consejo de Bruselas de mayo de 1998, que admitió a la peseta en la moneda única y la tercera fase de la UEM. El hecho de que, con la única excepción de Grecia, todos los estados miembros que quisieron incorporarse a la moneda única pudieran hacerlo en 1999, no fue obstáculo para que el gobierno subrayase reiteradamente que, por vez primera en la historia, España formaría parte de un aspecto clave de la integración europea desde su inicio. En suma, en su determinación por neutralizar los tradicionales temores españoles a su exclusión del «núcleo duro» de la UE, Aznar había demostrado ser un alumno aventajado de su antecesor.

A partir de la elección de Tony Blair como primer ministro británico en 1997, Aznar también mostró un interés creciente por orientar a la UE hacia los objetivos económicos que luego recogería la llamada Agenda de Lisboa en marzo de 2000, lo cual a su vez otorgó una cierta visibilidad

al liderazgo hispano-británico, que sin duda se benefició del mal momento por el que entonces atravesaba el tándem franco-alemán, debilitado por el impacto de la reunificación de Alemania. Este apoyo a la Agenda de Lisboa, que recuerda a la actitud de González hacia la UEM, también puede considerarse continuista en la medida en que pretendía utilizar acicates e impulsos europeos para impulsar y justificar ciertas reformas de la economía española difíciles de efectuar sin ciertas dosis de legitimación externa.

Esta continuidad fundamental también quedó de manifiesto en los esfuerzos del gobierno por defender el principio de la cohesión socioeconómica. España había sostenido siempre que la cohesión era un elemento central del acervo comunitario, y que, más allá de los avatares que pudiera experimentar el Fondo dedicado a tal fin, la cohesión era un principio que debía inspirar todas las políticas de la UE, a fin de reducir la distancia entre los estados más prósperos y los menos desarrollados. Inevitablemente, el notable crecimiento de la economía española durante la segunda mitad de la década de los noventa hizo que resultase cada vez más difícil defender este principio frente a la creciente oposición de los contribuyentes netos, sobre todo Alemania. Además, el democristiano Helmut Kohl, el más firme aliado de España desde la adhesión, había sido sustituido por el socialdemócrata Gerhard Schröder en septiembre de 1998, mientras que Delors, otro firme partidario de la cohesión, había sido reemplazado como presidente de la Comisión por Jacques Santer (1994-1999). Habiendo cumplido los criterios de Maastricht, con tasas de crecimiento medias anuales del 4% y un PIB situado en el 78% de la media de la UE-15, ya no resultaba sencillo solicitar un trato especial para España. Por si fuera poco, Aznar había criticado duramente a González en 1992 por su actitud «pedigüeña» en Edimburgo en relación con el Fondo de Cohesión. A pesar de ello, el presi-

dente español no tuvo otra opción que seguir el ejemplo de su antecesor, y en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, en el que se aprobaron las líneas maestras de la llamada Agenda 2000, obtuvo para España la promesa de transferencias valoradas en casi €50.000 millones para el periodo 2000-06. En suma, si Edimburgo fue el precio que los estados miembros tuvieron que pagar para que España diese su visto bueno a la cuarta ampliación (de los países del AELC), en Berlín se pagó el peaje necesario para asegurarse de que Madrid no obstaculizaría la quinta (de los países de la Europa Central y Oriental).

Las prioridades de Aznar en relación con el Tratado de Amsterdam, firmado en octubre de 1997, también revelan la existencia de una importante continuidad con gobiernos anteriores. Como ya había hecho González en Ioannina, anticipándose a la cuarta ampliación, Aznar procuró ante todo que los cambios necesarios para facilitar la quinta no se realizaran a expensas del peso institucional de España. Al igual que su antecesor, el gobierno se opuso a la institucionalización de una «Europa de dos velocidades», por temor a que España fuese excluida de la primera velocidad debido a su vulnerabilidad económica. El gobierno de Aznar tampoco vio con buenos ojos el concepto de la «cooperación reforzada», por la posibilidad que abría a que algunos estados se viesan excluidos de una mayor cooperación contra su voluntad. A nivel institucional, España luchó por conservar lo que había conseguido en Ioannina, es decir, su derecho a ser considerada una de los «cinco grandes». Para ello Aznar tuvo que emprender una lucha en solitario en el Consejo de Ámsterdam de junio de 1997, logrando que la presidencia holandesa reconociese (en una declaración aneja) la existencia de un «problema español» que sólo podría resolverse compensando a Madrid con más votos en el Consejo de Ministros a cambio de la pérdida futura de uno de los dos comisarios españoles.

Más allá de las cuestiones institucionales, en relación con el Tratado de Ámsterdam Aznar prestó especial atención al tercer pilar de la UE, apoyando con entusiasmo el desarrollo de las instituciones y procedimientos que pudiesen facilitar la lucha antiterrorista, como Europol y Eurojust, y rechazando con vehemencia la posibilidad de que un estado miembro de la UE pudiese ofrecer asilo político a un ciudadano de otro. Esta preocupación española, que como vimos data de la época de González, se puso de nuevo de manifiesto en el Consejo de Tampere de octubre de 1999, en el que España abogó por la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el seno de la UE. Con respecto a la PESC, la postura española también fue continuista, al defenderse la necesidad de otorgar mayor protagonismo al secretario general del Consejo, crear un órgano permanente de análisis y planificación, y mantener la unanimidad para la toma de decisiones, pero permitiendo al mismo tiempo la introducción de la abstención constructiva. En conjunto, durante la conferencia intergubernamental de 1996-97, el gobierno otorgó menos importancia a las reformas del segundo pilar que a aspectos relacionados con el primero (como el peso de los votos en el Consejo) o el tercero (terrorismo y asilo político), y la PESC ocupó un papel menos destacado en la agenda española que en la conferencia intergubernamental anterior, previa a Maastricht. No obstante, esta tendencia ya era evidente durante los últimos meses de la era González: al citar las prioridades de España para el futuro en su discurso de despedida en el Consejo Europeo de Turín en marzo de 1996, González se había referido sobre todo a la UEM y los desafíos de la ampliación, olvidando por completo mencionar la PESC. Todo ello sugiere que, por aquel entonces, el debate sobre la PESC ya era una cuestión instrumental más que de principios, y que España se mostraba razonablemente satisfecha con los mecanismos ya existentes.

Posiblemente fuese en relación con la política de defensa donde Aznar se distanció más del camino trillado por González. El nuevo contexto creado por el final de la Guerra Fría y la necesidad de redefinir los objetivos de la Alianza Atlántica allanó el camino para la plena incorporación de España a la estructura militar de la OTAN en el Consejo Atlántico celebrado en julio de 1997, superándose así las restricciones impuestas por las condiciones del referéndum convocado por González en 1986. En principio, a finales de los noventa, España ya formaba parte del «núcleo duro» de la UE en los aspectos de defensa y seguridad, gracias a su nuevo papel en la OTAN y a su ya tradicional apoyo a la UEO. Sin embargo, esto no se tradujo en una mayor presencia de España en las iniciativas relativas a la defensa. En 1998 los «cuatro grandes» se embarcaron en un diálogo político que llevó a la decisión de establecer fuerzas militares para la prevención de conflictos y la gestión de crisis, adoptada en el Consejo de Helsinki de diciembre de 1999. (Ante todo, se acordó que la UE debería ser capaz de desplegar, en el plazo de 60 días y durante al menos un año, un total de hasta 60.000 hombres). Aunque posteriormente España respaldó el nacimiento de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), no fue uno de los principales promotores del proyecto. Esto supuso una cierta diferencia con respecto a lo que ocurrió durante las negociaciones previas al Tratado de Maastricht, en las que, como ya vimos, España había apoyado con decisión el nacimiento de la PESD.

1.3. *La fase de redefinición: 2000-04*

Aunque toda periodización de este tipo es necesariamente subjetiva y por lo tanto discutible, existen motivos suficientes para referirnos a la existencia de una etapa clara-

mente diferenciada de las anteriores que coincide con el segundo mandato de Aznar (2000-04). Evidentemente, ello no significa que no hubiese también importantes elementos de continuidad entre su primer y segundo mandato, e incluso entre estas dos fases y la que se iniciaría tras la llegada al gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004. No obstante, parece innegable que Aznar fue desarrollando una visión distinta de la de su predecesor, mostrándose cada vez más partidario de una Europa económicamente abierta y geográficamente atlantista, en la que España pudiese sentirse cómoda a pesar de la reciente ampliación a quince socios, que amenazaba con confinarla en los márgenes sur-occidentales de la UE.

El giro introducido por Aznar en algunos parámetros fundamentales de la política europea española tuvo inicialmente un carácter esencialmente reactivo. Los acontecimientos externos que más influyeron en este cambio fueron sin duda la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca en enero de 2001 y los ataques terroristas de Al Qaeda el 11 de septiembre de ese mismo año, que tuvieron un profundo impacto sobre la política exterior norteamericana. A esto habría que añadir el fortalecimiento del tándem hispano-británico ya mencionado, fruto de la relación surgida entre Aznar y Blair a finales de los noventa, al que en ocasiones se sumaron estados como Italia y Portugal, como ya se había puesto de manifiesto en relación con la Agenda de Lisboa, y como volvería a constatarse en las negociaciones previas al tratado de Niza. La combinación de ambos fenómenos dio lugar a un antagonismo creciente entre el bando «Euro-Atlántico», capitaneado por Blair y Aznar, y los estados «Euro-céntricos», liderados por Francia y Alemania. En términos ideológicos, el primero era además un «eje liberal», mientras que el segundo constituía un «eje socializante». En no poca medida, este giro en la política europea de Aznar fue posible gracias a la mayoría absoluta alcanzada

en las elecciones de marzo de 2000, que le otorgó una mayor autonomía al liberarle de la necesidad de consensuar sus políticas con otros grupos parlamentarios.

Siguiendo la política iniciada en Ámsterdam, Aznar se mostró implacable en la defensa del peso institucional de España en las negociaciones del Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000, contribuyendo a evitar que las futuras ampliaciones —al Este y al Mediterráneo, con la entrada de once países pequeños y sólo uno grande (Polonia)— se tradujera en una pérdida de poder para los estados más poblados. Gracias a la declaración aneja al Tratado de Ámsterdam negociada en 1997, y a la insistencia de Francia por mantener la paridad con Alemania, en Niza los votos en el Consejo se reponderaron de manera tal que a partir de 2005 España tendría 27 votos frente a los 29 de los cuatro grandes (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), si bien perdería más escaños en el Parlamento Europeo (14) que ningún otro estado miembro. En la misma línea, España también logró que la aprobación de las perspectivas financieras para 2007-13 requiriese la unanimidad, pero también apoyó el paso a la mayoría cualificada para algunas políticas que consideraba de especial interés, como la cooperación judicial y la libre circulación de personas. De forma parecida, España se opuso a que las cooperaciones reforzadas se aplicasen a la cohesión económica y social, pero se mostró partidaria de que pudiesen aplicarse en el ámbito de la política exterior.

El Consejo Europeo de Niza marcó seguramente el punto álgido de la influencia de Aznar en la UE; a partir de entonces comenzaría a perder interés y confianza en el proyecto europeo, por entender que no daba respuesta adecuada a las necesidades más acuciantes de España ni a las transformaciones del sistema internacional. El dirigente conservador nunca fue partidario de la convocatoria de una Convención Europea para debatir el futuro de la UE, que

comenzó a reunirse en febrero de 2002, coincidiendo con la tercera presidencia española, básicamente por temor a que sus propuestas fuesen mucho más allá del enfoque intergubernamental que él preconizaba, como así ocurriría. De ahí, lógicamente, su escaso entusiasmo por el proyecto de Tratado Constitucional finalmente presentado en junio de 2003. También influyó en este creciente desapego el desarrollo de la crisis de Perejil en julio de 2002, durante la cual Francia puso más interés en contentar a Rabat que en apoyar a su socio y aliado español, y que se resolvió satisfactoriamente gracias a la mediación estadounidense. Por otro lado, el tándem franco-alemán, encarnado ahora por Jacques Chirac y Gerhard Schröder, y que se había mostrado poco eficaz durante buena parte de la década anterior, resurgió de las cenizas a finales de 2002, en parte como respuesta a la política estadounidense que condujo a la invasión de Irak en marzo de 2003. La apuesta atlantista de Aznar —que alcanzó su máxima expresión con la publicación en el *Wall Street Journal*, en enero de 2003, de la llamada «carta de los ocho», firmada también por los primeros ministros de Portugal, Italia, Reino Unido, Polonia, Hungría, Dinamarca y la República Checa— fue interpretada en París y Berlín como una grave amenaza a la unidad europea, y también (o sobre todo) a su propia influencia en el seno de la UE. De ahí que Aznar concluyese que el sistema de doble mayoría adoptado por la Convención Europea en la primavera de 2003 —coincidiendo con el inicio de la guerra de Irak— en sustitución de la ponderación de voto acordada en Niza, reflejaba un claro interés franco-alemán por cortarle las alas a España a fin de poder reimponer su liderazgo. Por último, cabe citar la creciente irritación que le produjo al presidente español el escaso entusiasmo de algunos estados miembros por la Agenda de Lisboa, el proyecto europeo por el que más interés había mostrado, y la actitud un tanto laxa de esos mismos estados a la hora de observar el Pacto de

Estabilidad y Crecimiento, adoptado en 1997 para velar por la disciplina presupuestaria de los miembros de la eurozona.

Debido en parte al notable impacto de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 sobre la vida política española, y su relación (de por sí controvertida y debatible) con el apoyo de Aznar a la «guerra global contra el terror» y la invasión de Irak, la opinión pública española no tuvo ocasión de debatir ni digerir serenamente las consecuencias de la política europea desarrollada durante esta etapa. A decir de sus simpatizantes, Aznar habría demostrado que el tándem franco-alemán no gozaba del monopolio de la verdad europea, y que España debía y podía defender sus intereses nacionales con el mismo vigor que otros estados miembros, sin temor a ser criticada por un supuesto déficit de espíritu europeísta, que otros utilizaban con notable cinismo para ocultar sus verdaderas intenciones. En cambio, para sus detractores esta etapa habría servido ante todo para demostrar que España no podía permitirse el lujo de un enfrentamiento con el tándem franco-alemán, ni de intentar forjar ejes alternativos, y sobre todo, que un planteamiento basado en tácticas de suma-cero (y no de suma positiva) sólo podían conducir al aislamiento y la frustración. Al mismo tiempo, mientras que para los primeros era posible (e incluso necesario) desarrollar simultáneamente una relación privilegiada con Estados Unidos y un papel protagonista en la UE, para los segundos esto suponía una contradicción insalvable. Obsérvese que, aunque la politización de la política europea española ya se había iniciado a principios de los años noventa (como demostró el debate provocado por el Consejo de Edimburgo), fue durante esta tercera etapa que los dos grandes partidos de ámbito nacional comenzaron a identificarse (y a ser identificados por los ciudadanos) con visiones del proyecto europeo claramente diferenciadas. Curiosamente, esta novedad ha sido conde-

nada como una desviación peligrosa por algunos comentaristas, cuando podría argumentarse que sólo la politización podrá salvar a las instituciones comunitarias del letargo y la desafección ciudadana.

1.4. *La fase de rectificación: de 2004 a la actualidad*

La caracterización de esta cuarta y última fase no resulta tan sencilla como pudiese parecer. Indudablemente, al llegar al gobierno en 2004 Rodríguez Zapatero se propuso ante todo desandar el camino recorrido por su predecesor, devolviendo a España a la senda supuestamente abandonada. En lo que a la política europea se refiere, este deseo debía traducirse en un retorno al «corazón de Europa», una apuesta firme por la «profundización» del proyecto europeo para tener en cuenta nuevas realidades como la de la inmigración, y una inmediata reconciliación con el tándem franco-alemán que permitiese a España recobrar el protagonismo supuestamente perdido. Sin embargo, en la práctica estos objetivos resultaron ser más difíciles de alcanzar de lo inicialmente previsto.

En no poca medida, ello se debió a los dilemas suscitados por la adaptación a la situación creada por la adhesión de diez estados nuevos en mayo de 2004 y dos más en enero de 2007. En este contexto, España tenía ante sí dos grandes opciones a la hora de intentar garantizar sus intereses: podía apostar por un fortalecimiento de las estructuras intergubernamentales y de su poder *directo* (mediante un Consejo más potente, o la creación de directorios de países grandes), o bien podía optar por una estrategia *indirecta*, que llevase a la «constitucionalización» de sus intereses a través de la reforma de los tratados existentes, a la vez que procuraba robustecer la capacidad de las instituciones comunitarias, principal-

mente la Comisión. Ambas opciones planteaban inconvenientes: la primera, porque como se había puesto de manifiesto durante la fase anterior, el tándem franco-alemán podía resistirse muy eficazmente a los intentos de España, Reino Unido e Italia de constituirse en un directorio paralelo (o alternativo). En el segundo caso, «constitucionalizar» las prioridades exteriores de España en relación con en el Magreb o América Latina, por ejemplo, supondría trasladar el control sobre ciertas políticas a las instituciones comunitarias —al Parlamento Europeo y a la Comisión, sobre todo— de una Unión ampliada y cada vez más heterogénea, lo cual podía resultar sumamente arriesgado ⁴¹¹.

A grandes rasgos, puede decirse que el gobierno español pretendió optar por la segunda vía, pero acontecimientos más allá de su control frustraron en no poca medida el intento. En un primer momento, este esfuerzo se centró sobre todo en la aprobación del Tratado Constitucional. En perspectiva española, la cuestión más polémica del texto, firmado en Roma en octubre de 2003, fue sin duda la redefinición de la mayoría cualificada en el Consejo en relación con la población de los estados miembros, que reabrió el aspecto más conflictivo del Tratado de Niza. A pesar de ello, Rodríguez Zapatero apoyó con entusiasmo el Tratado, comprometiéndose a desbloquear la situación si ganaba las elecciones. Para lograrlo, no dudó en aceptar —ya en junio de 2004— una nueva fórmula según la cual la mayoría cualificada requeriría el apoyo del 55% de los miembros del Consejo, incluyendo al menos a quince de ellos, que representasen a estados miembros que tuviesen al menos el 65% de la población de la Unión. Con ello, España perdía la posición privilegiada pero también un tanto anómala que ha-

⁴¹¹ José Ignacio Torreblanca, «Por fin, la ampliación: la Unión Europea tras el Consejo de Copenhague», Real Instituto Elcano, ARI 121/2002.

bía obtenido en Niza, el logro institucional del que más orgulloso se había sentido Aznar. (Se olvida a menudo que, nada más llegar al poder, el gobierno de Rodríguez Zapatero defendió brevemente la fórmula de doble mayoría 50%-66%, siguiendo en esto a su antecesor, que se había tornado más acomodaticio tras el fracaso del Consejo de Bruselas de diciembre de 2003). Tras la firma del Tratado Constitucional en octubre de 2004, Rodríguez Zapatero se apresuró a dar ejemplo de europeísmo, siendo España el primer estado miembro en someterlo a referéndum, prueba que se superó con éxito —aunque con escasa participación— en febrero de 2005. (Lamentablemente, el único referéndum celebrado en España sobre Europa hasta la fecha no contribuyó gran cosa a paliar el nivel de ignorancia existente en relación con el proyecto europeo, uno de los más elevados de la UE, según los datos del Eurobarómetro). En todo caso, el inesperado rechazo del texto en las consultas celebradas en mayo y junio en Francia y Holanda abortó el proceso de ratificación, dando al traste con las expectativas del gobierno español. A pesar de ello, éste no dudó en convocar en Madrid una reunión de los llamados «Amigos de la Constitución» en enero de 2007 (a la que asistieron los dieciocho estados que ya habían ratificado más Suecia, Portugal, Irlanda y Dinamarca), que le permitió al menos hacer gala de su fidelidad política al Tratado.

Lógicamente, el gobierno supuso que su actitud constructiva y acomodaticia en relación con el Tratado Constitucional tendría su recompensa a la hora de negociar las perspectivas financieras para 2007-2013, pronóstico que sólo se cumpliría en parte. Ya en 2001, el anterior gobierno español había alertado a sus socios de la necesidad de tomar medidas ante la posibilidad de que la adhesión de varios países menos prósperos que España diese lugar a un «efecto estadístico», que haría que la renta per cápita de algunas comunidades españolas se elevase automáticamente por enci-

ma del umbral del 75% de la renta media comunitaria, con el consiguiente peligro de que seis de las doce comunidades que se beneficiaban de los fondos estructurales dejaran de percibirlos, y que España en su conjunto se situase por encima del 90%, con lo que ya no podría beneficiarse del Fondo de Cohesión. Al coste de este «efecto estadístico» habría que sumar el previsible impacto del crecimiento de la economía española registrado durante la segunda mitad de los noventa y los primeros años del nuevo siglo, que se había traducido en un crecimiento sostenido de las contribuciones españolas a las arcas comunitarias, con la consiguiente disminución del saldo neto total ⁴¹².

En diciembre de 2003, poco antes de llegar al gobierno Rodríguez Zapatero, los contribuyentes netos al presupuesto comunitario (Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda, Austria y Suecia) informaron a la Comisión de su deseo de que, en la elaboración de la propuesta de presupuestos para 2007-2013, se rebajara el techo de gasto al 1% de la Renta Nacional Bruta comunitaria. Aunque la Comisión estimaba necesario un esfuerzo presupuestario del 1,24% de la RNB, el presupuesto finalmente aprobado, proporcionalmente el más bajo de la historia de la UE, alcanzaría tan sólo el 1,045%, justificando en buena medida los temores de quienes habían vaticinado que la quinta y sexta ampliación se financiarían mediante un traslado de recursos de los antiguos beneficiarios de la cohesión (en los EU-15) a los nuevos estados miembros. La dureza de la postura de los contribuyentes netos se constató en junio de 2005, al vetar el Reino Unido y otros estados una propuesta de la presidencia luxemburguesa que estimaron excesivamente generosa. Rodríguez Zapatero se sumó a este veto pero por el motivo

⁴¹² Simón Sosvilla y José A. Herce, «La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva», Real Instituto Elcano, DT 52/2004.

contrario, al constatarse que contemplaba para España un saldo neto de tan sólo 4.738 millones de euros para la etapa 2007-13, que contrastaba llamativamente con los 48.817 millones de saldo acumulados durante 2000-06.

Tras difíciles negociaciones, culminadas en diciembre de 2005, en las que los negociadores españoles no contaron con aliados de peso, España obtuvo 27.300 millones de euros de los fondos estructurales, y logró que se le prorrogase el Fondo de Cohesión hasta el 2013 (cuantificable en 3.250 millones de euros, frente a los 12.322 millones recibidos durante 2000-06). Gracias a ello, durante 2007-13 España seguiría siendo el segundo país receptor de fondos de la UE-27, sólo superada por Polonia, y a pesar del aumento de las contribuciones españolas, seguiría gozando de un saldo neto positivo de 9.000 millones. El hecho de que España pudiese llegar al 2013 sin dejar de ser un receptor neto de fondos comunitarios, a pesar de que para entonces se esperaba que hubiese superado la media de la riqueza comunitaria, explica la valoración positiva que le mereció al gobierno el acuerdo alcanzado, satisfacción que no fue compartida por el principal partido de la oposición ⁴¹³.

A pesar del indudable entusiasmo europeísta del gobierno de Rodríguez Zapatero, no puede decirse que España jugase un papel protagonista en la búsqueda de una salida al *impasse* constitucional, que comenzó a superarse en el Consejo Europeo de Berlín de junio de 2007, ni durante la posterior conferencia intergubernamental, la más breve de la historia de la UE, que daría lugar al Tratado de Lisboa aprobado en diciembre. De acuerdo con este tratado de reforma, tras su entrada en vigor (inicialmente prevista para enero

⁴¹³ José Luis González Vallvé & Miguel Ángel Benedicto Solsona, *La mayor operación de solidaridad de la Historia* (Plaza y Valdés, Madrid, 2007), pp. 82-83. Ignacio Zubiri (ed.), *La ampliación al Este de la Unión Europea* (Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2007).

de 2009), la UE contaría con un *tratado básico*, el Tratado de la Unión Europea, y un *tratado de desarrollo*, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁴¹⁴. A ojos del gobierno español, el resultado podía considerarse plenamente satisfactorio, ya que esta fórmula permitió rescatar prácticamente todo el contenido del Tratado Constitucional. Sin embargo, el resultado negativo del referéndum irlandés celebrado en junio de 2008 supuso un nuevo golpe para las aspiraciones de los estados más partidarios de la integración, entre ellos España, y puso de manifiesto la imposibilidad de resolver la crisis institucional antes de las elecciones europeas de junio de 2009, como se había pretendido. Al final fue necesario un segundo referéndum irlandés, celebrado en octubre, antes de que el tratado pudiera entrar finalmente en vigor en diciembre de 2009, a pocas semanas del inicio de la cuarta presidencia semestral española. A pesar de su acendrado europeísmo, la defensa del Tratado de Lisboa obligó al gobierno español a aceptar las condiciones impuestas por Irlanda, tales como el mantenimiento de un comisario por estado miembro.

Los avatares vividos durante esta cuarta etapa plantean algunas interrogantes interesantes sobre la estrategia europea desarrollada por España desde 2004. Como vimos, Rodríguez Zapatero llegó al gobierno con el propósito de que España no fuese obstáculo para el avance del proceso de integración, y de recuperar su imagen de estado decididamente europeísta. Indudablemente, su voluntad de contribuir al desbloqueo del impasse constitucional supuso un cierto éxito en este terreno, pero las dificultades experimentadas posteriormente a la hora de ratificar el Tratado Constitucional primero, y el Tratado de Lisboa después, limitaron considerablemente su impacto.

⁴¹⁴ José Martín y Pérez de Nanclares, «Estudio preliminar», en *El Tratado de Lisboa* (Real Instituto Elcano y Marcial Pons, Madrid, 2008).

Por otro lado, el gobierno español pronto constató que la ampliación de 2004 había supuesto la incorporación de estados que, por motivos históricos sobradamente conocidos, aspiraban ante todo a asimilar el acervo comunitario y beneficiarse del mercado único, mostrándose recelosos ante posteriores transferencias de soberanía. Por vez primera, y con independencia del debate sobre su peso en las instituciones comunitarias, la ampliación situaba a una España tradicionalmente partidaria de la «profundización» de la integración europea en una posición relativamente minoritaria. A esto habría que añadir la frustración que suscitó en muchos de los nuevos socios la constatación de que la adhesión no se vería acompañada de las notables transferencias directas de recursos que se habían producido tras la ampliación ibérica, lo cual devaluó el posible interés del «modelo español» de integración. Por otro lado, al desplazarse el centro de gravedad de la UE hacia el Este, resultaba cada vez más difícil interesar a los socios comunitarios por las regiones del mundo tradicionalmente consideradas prioritarias por España, como América Latina y el Magreb. En suma, los esfuerzos realizados por situar a España en el «corazón de Europa» mediante un apoyo entusiasta a la reforma de los tratados vigentes no bastaron para compensar su evidente desplazamiento a la periferia de la UE.

Debido en parte a las últimas ampliaciones, el gobierno español también constató que el tándem franco-alemán ya no podía jugar un papel tan decisivo como en el pasado. Por un lado, el «no» francés de 2005 debilitó irremisiblemente a Chirac, uno de los más firmes aliados del «retorno a Europa» que pretendía protagonizar Rodríguez Zapatero, y suscitó además serias dudas sobre la aportación futura de Francia a una UE ampliada, a las que procuraría dar respuesta Nicolás Sarkozy tras su llegada al Elíseo en mayo de 2007. Al mismo tiempo, en Alemania el canciller Schroeder, que se había mostrado especialmente hostil hacia la visión

de Europa que encarnaba Aznar, y que por lo tanto recibió con entusiasmo evidente a su sucesor (y correligionario), fue sustituido en noviembre de 2005 por la democristiana Ángela Merkel, cuyo europeísmo moderado y atlantismo realista contrastaban vivamente con la postura de su antecesor.

Por otro lado, en ocasiones se produjo cierta disonancia entre el discurso encendidamente europeísta del gobierno y algunas decisiones que parecieron obedecer a criterios estrictamente nacionales. El caso más notable probablemente fuese la política de regularización de inmigrantes llevada a cabo en 2005, que —con independencia de su posible justificación— se implementó sin consultar previamente a la Comisión ni a los demás estados miembros, ni siquiera los más cercanos, actitud que fue muy mal recibida por algunos de ellos. También resultó llamativo el decidido rechazo de España a la independencia de Kosovo anunciada en febrero de 2008, actitud solamente compartida por otros cuatro estados miembros, y que difícilmente podía interpretarse como un voto de confianza en la capacidad de la UE para actuar en el exterior con una sola voz.

A pesar de tratarse de una etapa especialmente convulsa e incierta, debido en buena medida a la crisis institucional ya descrita, el deseo de regresar al «corazón de Europa» manifestado por el gobierno se tradujo en un europeísmo retórico y acrítico, de corte tradicional, antes que en una verdadera capacidad de propuesta renovada o en contribuciones novedosas al debate sobre el futuro del proceso de integración. En la práctica, y como ya había ocurrido en el pasado, incluida la tercera de las fases analizadas anteriormente, los esfuerzos del gobierno español se centraron en asuntos tales como el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, el cumplimiento de la Agenda de Lisboa (esfera en la que España no había logrado grandes avances), o la implementación de la política exterior y de seguridad.

En suma, a pesar de las expectativas creadas, y debido en no poca medida a un entorno institucional y económico muy poco favorable, durante esta cuarta fase la política europea española no brilló precisamente ni por su originalidad ni por su protagonismo.

Todavía carecemos de la perspectiva necesaria para valorar el posible impacto de la gravísima crisis económica iniciada en 2008 sobre el papel futuro de España en la UE, pero cabe suscitar algún comentario al respecto. Por un lado, parece innegable que, junto con Grecia, España es el estado miembro de la UE que más se ha visto perjudicado por la crisis. Ello ha suscitado grandes dudas sobre la solidez y el potencial de la economía española, y en menor medida, también sobre la capacidad de reacción de sus instituciones y élites políticas. Nos guste o no, la prensa económica internacional ha condenado a España a la compañía de otros «PIGS», estigma que tardará algún tiempo en olvidarse. A corto y medio plazo, pues, es poco probable que España esté en condiciones de ejercer un liderazgo significativo en el seno de la UE, al menos en lo que a la esfera económica se refiere.

A pesar de este panorama indudablemente sombrío, no debe descartarse la posibilidad de que la sociedad española responda con decisión y acierto a los retos planteados, como ya ocurrió en 1992-94, y que su recuperación sirva para poner de manifiesto la viabilidad de la unión monetaria y la capacidad de reacción de la UE, contribuyendo así al eventual fortalecimiento del proyecto europeo. Para que esto pueda ocurrir, sería deseable que la sociedad española comprendiese que es posible hacer de la necesidad virtud, y que, a pesar de su elevadísimo coste económico y social, la crisis puede impulsar la implementación de reformas largamente postergadas que permitirán a España enfrentarse a los grandes retos futuros en mejores condiciones que las actuales.

2. Los desafíos y dilemas de la política europea de España ⁴¹⁵

2.1. *En el ámbito económico y presupuestario*

A la hora de analizar los dilemas y desafíos presentes y futuros a los que se enfrenta la política europea de España en el ámbito económico y presupuestario, debe recordarse que los estados miembros se benefician no solamente de las transferencias que reciben de un presupuesto comunitario que representa tan sólo el 1% de la Renta Nacional Bruta europea, sino sobre todo de su participación en un proyecto de integración económica cuyos elementos centrales son el mercado interior y la moneda única. Aunque resulte una obviedad, conviene recordar aquí que, en perspectiva española, el correcto funcionamiento de ambos constituye una prioridad ineludible de su política europea. Esta preocupación adquiere especial relevancia en un contexto económico como el actual, en el que la gravedad de la crisis financiera y económica por la que atraviesa la UE desde 2008, y que ha golpeado a España con especial dureza, podría llevar a algunos estados miembros (e incluso a las instituciones comunitarias) a mostrar cierta laxitud a la hora de velar por la integridad del mercado interior y la solidez de la moneda única. Por ello mismo, y dada su relativa vulnerabilidad económica, España debería mostrarse especialmente proactiva —e incluso exigente— en el ámbito de la gobernanza económica de la UE.

⁴¹⁵ En este apartado seguimos en parte la estructura ya planteada en Charles Powell, José Ignacio Torreblanca y Alicia Sorroza (coords.), *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*, Informe Elcano n.º 2 (Real Instituto Elcano, Madrid, 2005).

2.1.1. El reto de la gobernanza económica europea

El debate sobre la necesidad de mejorar la gobernanza económica de la UE no es nuevo. Este asunto fue objeto de estudio por parte de un grupo de trabajo específico en la Convención de la que surgió el Tratado Constitucional en 2004, que puso de manifiesto las dificultades económicas que podría generar el mal funcionamiento de la coordinación económica y fiscal que requiere una unión monetaria. Ya entonces se expresó el temor a que ello estuviese dando lugar a déficits fiscales asimétricos, unos tipos de interés que no respondían a la situación económica real y una divergencia creciente en el coste unitario de la mano de obra. También se expresó preocupación por el hecho de que el diseño institucional existente pudiese ser la causa de una escasa capacidad para realizar reformas estructurales impopulares, debido a lo cual la UE estaba respondiendo con lentitud a los retos de la globalización, con el consiguiente debilitamiento de su credibilidad interior y exterior ⁴¹⁶.

A grandes rasgos, puede decirse que el sistema de gobernanza económica europea está conformado por tres elementos centrales: la política monetaria formulada por el Banco Central Europeo; la política fiscal que diseñan los estados miembros bajo el paraguas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; y las reformas económicas que plantean los estados miembros bajo la coordinación de la Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) en el contexto de la Estrategia de Lisboa.

La política monetaria seguramente ha sido el elemento menos criticado de la gobernanza económica europea. Las

⁴¹⁶ En este apartado seguimos la argumentación presentada en Carlos Mulas-Granados, «Mejorando la gobernanza económica de la UE», ARI N.º 12/2009, marzo de 2009.

principales objeciones suscitadas al respecto se refieren al hecho de que el BCE se ha centrado exclusivamente en la estabilidad de los precios, y también a la excesiva independencia de dicha institución respecto de los responsables nacionales del Eurogrupo. Las soluciones propuestas plantean la inclusión del crecimiento y el empleo entre los objetivos del BCE, por un lado, y la posible creación de un mecanismo institucionalizado de diálogo entre los ministros de Economía de la UE y el BCE, que les permitiese fijar periódicamente un objetivo adecuado de inflación para la Eurozona, por otro. Sin embargo, a la luz de la crisis financiera actual, debería promoverse un nuevo debate sobre la posibilidad de aumentar las competencias del BCE, tanto en relación con la política monetaria como en lo referido a la supervisión del sistema financiero europeo. Dada la credibilidad internacional de la que goza su modelo regulatorio, España debería ejercer cierto liderazgo en este debate, que podría traducirse o bien en un reforzamiento del BCE o en la creación de un nuevo Sistema Europeo de Supervisión Financiera, basado en una nueva agencia financiera ⁴¹⁷.

En contraste con lo anterior, el funcionamiento de la política fiscal de la UE ha sido objeto de numerosas críticas. Desde Maastricht, en el seno de la UEM siempre ha existido un notable desequilibrio formal entre la disciplina (la gran obsesión de Alemania) y la coordinación (la gran preocupación de Francia). Paradójicamente, aunque en los tratados el objetivo de la disciplina estaba mucho mejor afianzado que el de la coordinación, en la práctica ésta ha funcionado de forma más satisfactoria. De ahí que fuese necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en marzo de 2005, aunque son muchos quienes consideran insuficientes los cambios introducidos. No obstante, el Trata-

⁴¹⁷ *Ibíd*, pp. 2-3.

do de Lisboa refuerza el papel de la Comisión en la aplicación del Pacto, ya que desde su entrada en vigor es necesaria la unanimidad de todos los estados miembros (salvo el afectado) para rechazar una propuesta de sanción (y no solamente una recomendación, como hasta la fecha), en el marco de la aplicación de los procedimientos previstos para casos de déficit excesivos. Por lo tanto, la posibilidad de aplicar sanciones será mayor, y no podrán repetirse episodios como el veto franco-alemán de 2003 frente a la propuesta de sanción presentada por la Comisión (que tanto indignó al gobierno español de la época). A pesar de ello, seguramente sería deseable una mejora del PEC reformado en 2005, a fin de incorporar incentivos positivos para el cumplimiento de los límites establecidos y reforzar los mecanismos sancionadores en caso de incumplimiento. En este sentido, podría condicionarse el disfrute de ciertos fondos europeos al cumplimiento de la disciplina fiscal, o utilizarse las multas recaudadas para financiar un nuevo fondo destinado a las políticas de la Estrategia UE 2020, al que sólo podrían acceder los estados que cumplieran el Pacto. Evidentemente, dado el impacto de la crisis económica en España, es poco probable que el gobierno se muestre especialmente proactivo en este terreno en un futuro próximo, pero España no debería oponerse en ningún caso a un funcionamiento más eficaz del PEC.

En lo que se refiere a la coordinación de la política fiscal de la UE, en algunos estados miembros la crisis financiera y económica actual ha fortalecido a los partidarios de la existencia de una política fiscal verdaderamente europea, diseñada y aplicada por una autoridad fiscal supranacional (o Tesoro Europeo), que realice una tarea comparable a la del BCE en lo referido a la política monetaria, y que sea capaz de contrarrestar la desaceleración del consumo y de la inversión privada. Sin embargo, dado que ello requeriría una reforma de los tratados y que suscitaría un fuerte rechazo

en los estados menos partidarios de la «profundización» del proyecto europeo, difícilmente puede considerarse viable en la actualidad. En todo caso, el Tratado de Lisboa también ha introducido algunas mejoras en este ámbito. En primer lugar, en el nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se ha insertado un artículo según el cual «cuando... se compruebe que la política económica de un estado miembro contradice las orientaciones generales (...) o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho estado miembro». (TFUE, 121.4) De forma parecida, en lo referido a la zona euro, el tratado otorga al Consejo la responsabilidad de «reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria» y de «elaborar las orientaciones de política económica» referidas a los estados miembros, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la UE. (TFUE, 136.1). Por otro lado, Lisboa también ha reforzado la capacidad de actuación del Eurogrupo, al que encomienda la misión de determinar «las posiciones comunes sobre las cuestiones que revistan especial interés para la unión económica y monetaria en las instituciones y conferencias financieras internacionales competentes (...) previa consulta al Banco Central Europeo» (TFUE, 138.1). Más aun, y a fin de que el Euro tenga una sola voz en el sistema monetario internacional, se prevé que, a propuesta de la Comisión, el Consejo adopte las medidas oportunas para contar con «una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales» (TFUE, 138.2), lo cual podría dar cobertura legal al nombramiento de un Sr. o Sra. Euro que representase a la Eurozona a nivel internacional.

Por último, la crisis actual también ha alimentado el debate sobre la gobernanza de las reformas económicas europeas. Desde que se puso en marcha la Estrategia de Lisboa en 2000, que pretendía convertir a la UE en «la economía

basada en el conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo» en el transcurso de una década, la agenda de reformas económicas se ha desarrollado en paralelo a otros programas impulsados por la UE en el ámbito de la cohesión social y el desarrollo sostenible, con resultados no siempre complementarios. Además, la estrategia de Lisboa se pretendió implementar de acuerdo con el llamado «método abierto de coordinación», que consistía en la definición de objetivos y directrices comunes sin carácter vinculante, preparados por la Comisión y acordados por el Consejo, su implementación según planes definidos y ejecutados por los gobiernos nacionales, y la posterior revisión conjunta de los objetivos alcanzados. Por si fuera poco, dadas las dificultades implícitas en la coordinación de reformas que afectaban al trabajo de varias de las formaciones del Consejo, los presidentes de gobierno decidieron dirigir ellos mismos la Estrategia de Lisboa en el marco del Consejo Europeo, fórmula que ha resultado escasamente operativa ⁴¹⁸.

Vistos los escasos avances realizados, en 2005 se procedió a una importante revisión de la Estrategia de Lisboa, y a la definición de cuatro áreas prioritarias: investigación e innovación; inversión en las personas y modernización de los mercados de trabajo; apertura del potencial empresarial, particularmente de las PYMES; y energía y cambio climático. También se acordó agrupar los informes de seguimiento de los distintos programas bajo un único formato, los Programas Nacionales de Reforma (PNR), que se coordinaría en los estados miembros gracias a la creación de la figura del «Sr. o Sra. Lisboa» —en el caso español, el director de la Oficina Económica del Presidente (OEP)— que daría ade-

⁴¹⁸ Javier Yániz Igal y Antonio de Lecea, «España y la Agenda de Lisboa», en Francesc Morata y Gemma Mateo (eds.), *España en Europa, 1986-2006* (CIDOB, Barcelona, 2007).

más visibilidad pública a los objetivos marcados. A pesar de ello, la propia Comisión ha reconocido que «no se prestó suficiente atención a la comunicación ni de los beneficios de la Estrategia de Lisboa ni de las consecuencias que la falta de reformas tendría para la UE (o para la eurozona)», como resultado de lo cual «la sensibilización y la implicación de los ciudadanos y el apoyo público a los objetivos de la Estrategia siguieron siendo débiles». En el caso español, la escasa visibilidad de la Estrategia de Lisboa contrasta vivamente con la que alcanzaron en su día los famosos criterios de convergencia impuestos por el Tratado de Maastricht.

A pesar de los avances logrados desde 2005, la coordinación de las reformas en curso ha seguido siendo insuficiente, debido fundamentalmente a que las competencias en el ámbito de la reforma microeconómica y laboral (en el que se centra la Estrategia de Lisboa) están en manos de los estados miembros, así como a la dificultad de hacer un seguimiento adecuado de las mismas desde las cinco formaciones del Consejo (Ecofin; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad; Transporte, Telecomunicaciones y Energía; y Medioambiente) concernidas.

Sin embarcar a la UE en reformas institucionales de gran calado, inconcebibles en un futuro próximo, podrían haberse contemplado medidas más modestas como el nombramiento de un «Sr. o Sra. Lisboa» por parte de la Comisión Europea, que ostentase el rango de vicepresidente de la misma, que se encargase de las funciones actualmente desempeñadas por el grupo de comisarios relacionados con la Estrategia de Lisboa, y que se responsabilizase de elaborar el Programa Comunitario de Lisboa y de supervisar la implementación de los PNR. Al mismo tiempo, el Ecofin podría transformarse en un «superconsejo», con mayor autoridad que el Consejo de Asuntos Generales en todo lo relacionado con la economía, y con un presidente propio, que

elaboraría un programa a medio plazo en estrecha colaboración con el comisario de Asuntos Económicos y Monetarios. Por último, los actuales consejos de Competitividad y de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, podrían fundirse en un único Consejo dedicado a la iniciativa económica (o «Enterprise Council»), al que acudirían los ministros de industria de los estados miembros, que estaría supeditado al nuevo Consejo Ecofin reforzado, y que tendría más capacidad para coordinar las reformas macroeconómicas de las que depende la competitividad europea ⁴¹⁹. Lamentablemente, no se quiso aprovechar el nombramiento de una nueva Comisión Europea en enero de 2010 para procurar que su composición reflejase el reto que supondrá la implementación del programa sucesor de la Estrategia de Lisboa, es decir, la Estrategia UE 2020.

2.1.2. España y la estrategia UE 2020

Incluso antes de iniciarse la crisis de 2008, era evidente que la Unión Europea no iba a cumplir buena parte de los objetivos que se había impuesto en la Estrategia de Lisboa. Así lo confirmó el balance oficial elaborado por la Comisión Europea a principios de 2010, que tuvo que reconocer que «el mundo ha cambiado inevitablemente en mayor medida y en formas distintas» a las previstas cuando se inició el proceso ⁴²⁰. La UE distaba mucho de alcanzar la tasa de población activa del 70% que se había fijado: en 2008 ésta se situó en el 66% para las personas de 20-64 años, frente al

⁴¹⁹ Alasdair Murray, «European economic reform: tackling the delivery deficit» (Centre for European Reform, Londres, 2002), en: http://www.cer.org.uk/pdf/p36x_economic_reform.pdf.

⁴²⁰ Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, Documento de Evaluación de la Estrategia de Lisboa, 2/2/10, en: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lisbon_strategy_evaluation_es.pdf.

62% de 2000, antes de volver a caer como resultado de la crisis. (En España, la tasa de población activa se situó en el 59,7% en enero de 2010). Tampoco se logró superar el desfase de incremento de la productividad con respecto a los principales países industrializados: el gasto en I+D apenas mejoró, pasando del 1,82% al 1,9% del PIB de la UE entre 2000 y 2008. Por otro lado, es dudoso que el progreso registrado en algunos de los ámbitos contemplados en la misma pueda atribuirse realmente a las iniciativas auspiciadas por la Estrategia.

Como era de esperar, la crisis económica estuvo muy presente en el arranque del debate público sobre el diseño de la Estrategia UE 2020 a finales de 2009 ⁴²¹. Según el análisis de la Comisión, la Estrategia de Lisboa se había centrado en las reformas estructurales adecuadas: I+D+i; mercados laborales («flexiguridad», cualificaciones y formación continua); entorno empresarial; y saneamiento de las finanzas públicas. Sin embargo, la Estrategia no había evitado los desequilibrios económicos y los problemas de competitividad que generaron la crisis económica, y además Lisboa y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento siempre funcionaron en paralelo, en lugar de complementarse entre sí. En palabras de la propia Comisión, «la crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea» ⁴²².

La Estrategia UE 2020 deberá construir sobre los logros y fracasos de su predecesora. Según el planteamiento de la Comisión, «la salida de la crisis debería ser el punto de en-

⁴²¹ Documento de Trabajo de la Comisión, Consulta sobre la futura Estrategia UE 2020, 24/11/09, en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/com_2009_647_es.pdf.

⁴²² Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, 3/3/10, p. 3, en: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20ES%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20ES%20version.pdf>.

trada en una nueva economía social de mercado sostenible, más inteligente y más respetuosa del medio ambiente, en la que nuestra prosperidad reposará en la innovación y en una mejor utilización de los recursos, y cuyo principal motor será el conocimiento». El reto consistirá fundamentalmente en «encontrar formas de imprimir dinamismo a la economía con un margen de maniobra presupuestaria limitado»⁴²³.

Los cinco grandes objetivos de la Estrategia EU 2020 propuestos por la Comisión son:

- (i) una tasa de actividad del 75% para las personas de entre 20 y 64 años de edad;
- (ii) una inversión en I+D+i del 3% del PIB de la UE;
- (iii) una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de un 20% en comparación con los niveles de 1990, a la vez que se incrementa hasta un 20% la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía, así como un aumento del 20% del rendimiento energético;
- (iv) un objetivo educativo centrado en los resultados, que permita reducir el abandono escolar del 15% actual a una media del 10%, y que permita aumentar el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior del 31% actual a por lo menos el 40% en 2020;
- (v) una reducción del 25% del número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza.

Evidentemente, a España le interesa una Estrategia UE 2020 cuyos objetivos coincidan con los que debería plan-

⁴²³ Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, 3/3/10, en: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20ES%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20ES%20version.pdf>.

tearse cualquier gobierno nacional que quisiera hacer frente a los problemas estructurales que desde hace años arrastra nuestro sistema socio-económico. Visto así, nada puede objetarse a los planteamientos globales de la Comisión, que subrayan la importancia de adoptar políticas que «contribuyan de forma decisiva a la cohesión social, aborden el desempleo y refuercen la cohesión social», para lo cual será necesario «remodelar los sistemas de enseñanza y los mercados laborales». Más concretamente, la Comisión ha señalado como objetivos prioritarios la necesidad de: (i) crear valor basando el crecimiento en el conocimiento, aprovechando el potencial que encierran la educación, la investigación, la innovación y la creatividad; (ii) potenciar el papel de los ciudadanos en sociedades inclusivas, luchando contra la exclusión social a través de la «flexiguridad» y otros instrumentos; y (iii) crear una economía competitiva, conectada y más respetuosa del medio ambiente.

A estos objetivos específicos de la Estrategia EU 2020 cabría añadir otros más permanentes, que no deberían perderse nunca de vista, sobre todo en un contexto de crisis como el que nos acompañará durante algunos años. Ante todo, es necesario seguir profundizando y consolidando el mercado único. Este se instauró antes de la llegada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y siguen existiendo importantes obstáculos a la actividad transfronteriza, lo cual limita la competencia y reduce la productividad potencial. Por ello, deben removerse las barreras subsistentes para que los ciudadanos de la UE puedan beneficiarse de la aparición de nuevos servicios (como los servicios online, tales como la sanidad electrónica).

Dado el éxito limitado de la Estrategia de Lisboa, y la gravedad de la crisis económica actual, es lógico que exista cierto escepticismo sobre la viabilidad de la Estrategia UE 2020. A pesar de ello, sería un error minusvalorar su impacto potencial, y España es uno de los estados miembros que

más podría beneficiarse de ella, a condición de que se cumplan ciertos requisitos.

La credibilidad de la Estrategia dependerá de dos factores esenciales: los recursos que pueda movilizar, y los instrumentos y procedimientos que se utilicen en su implementación. En lo que atañe a los recursos, dado el escaso margen de maniobra de los estados miembros, sobre todo los más duramente golpeados por la crisis, como es el caso de España, resulta imprescindible aprovechar la revisión presupuestaria que se iniciará en 2011 para dar prioridad a las iniciativas contempladas en la Estrategia. Al diseñarse las actuales perspectivas financieras (2007-2013), ya se logró una cierta «Lisboización» de los fondos estructurales, gracias a lo cual unos € 228.000 millones se orientaron a inversiones que están fomentando el crecimiento, en ámbitos como la I+D+i y el apoyo a las empresas, la mayor parte de las cuales se harán efectivos en los próximos cinco años. Esta táctica deberá tenerse especialmente en cuenta a la hora de elaborar y negociar las próximas perspectivas financieras (2014-2020). En este sentido, resulta sin duda tranquilizador que el Consejo Europeo afirmase en sus conclusiones de marzo de 2010 que todas las políticas comunes, en particular la política agrícola común y la política de cohesión, deberán apoyar la Estrategia UE 2020 ⁴²⁴.

En lo que a los instrumentos y procedimientos se refiere, el debate suscitado al respecto por el gobierno español a principios de 2010, y las respuestas a que dio lugar, sugieren que no resultará sencillo pasar de un sistema basado en el «método abierto de coordinación» a otro en el que exista menos espacio para la aplicación voluntaria de las medidas recomendadas. Como es obvio, el problema radica en que,

⁴²⁴ Conclusiones, Consejo Europeo, 25 y 26 de marzo de 2010, en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/113613.pdf.

dada la creciente interdependencia entre las economías de los estados miembros, si algunos no avanzan en la implementación de la Estrategia, los esfuerzos de aquellos que sí lo hacen no tendrán nunca las consecuencias apetecidas. Por ello, el éxito de la Estrategia dependerá en no poca medida de la calidad de la asociación que pueda forjarse entre los estados miembros y las instituciones comunitarias, que a su vez requerirá la introducción de un sistema más sofisticado de incentivos y penalizaciones del que se dispuso para la implementación de la Estrategia de Lisboa.

2.1.3. Los grandes desafíos y dilemas presupuestarios

El dilema de fondo al que se enfrenta España en relación con el ámbito presupuestario europeo se refiere ante todo al cambio que supondrá dejar de ser un receptor neto de transferencias comunitarias (un «país de cohesión», en el argot comunitario) para pasar a tener un saldo neto en equilibrio, o incluso a convertirse en un contribuyente neto a las arcas comunitarias. Como ya vimos, durante las actuales perspectivas financieras (2007-2013) España seguirá beneficiándose de un saldo positivo, situación a la que paradójicamente contribuirá la crisis económica actual, que se traducirá en un nivel de contribuciones españolas menor del inicialmente previsto, pero esta situación se irá modificando durante la etapa 2014-20, a medida que se vaya superando la crisis.

Como es sabido, desde su adhesión en 1986 España se ha beneficiado espectacularmente de lo que algún autor ha denominado «la mayor operación de solidaridad de la historia»⁴²⁵. Entre 1986 y 2006, España recibió 211.000 millones

⁴²⁵ González Vallvé & Benedicto Solsona (2007), p. 78.

de euros de la UE y aportó otros 117.600 millones a las arcas comunitarias, lo cual arroja un saldo neto favorable de 93.300 millones de euros (a precios de 2004), que representa una transferencia neta anual del 0,83% del PIB español. Según diversos estudios realizados, los fondos europeos elevaron la tasa de crecimiento de España una media de 0,4 puntos anuales, que se tradujo además en el sostenimiento de unos 300.000 empleos anuales ⁴²⁶. Estos fondos han contribuido de forma destacada a la convergencia real de la economía española con las de sus socios más prósperos, de tal manera que si en 1990 su renta per cápita era del 89% de la UE-25, en 2000 se situaba en el 93,1%, alcanzando el 102,9% en 2007 ⁴²⁷. Sin embargo, como resultado de la crisis económica actual, en 2008 se produjo, por vez primera en trece años, un ligero retroceso en el proceso de convergencia, descendiendo el PIB per cápita del 95,5% alcanzado en 2007 a un 94,8% del promedio de los antiguos Quince. Debido a la magnitud de la crisis internacional, y a la evolución más negativa de la economía española en comparación con las de los estados miembros de mayor peso económico, esta divergencia se ha ido acentuando desde entonces.

Aunque todavía no resulta fácil vislumbrar como afectará la crisis actual al debate en curso sobre la estructura futura del presupuesto y su impacto sobre ciertas políticas comunitarias (el llamado *Budget Review*), es evidente que España debería prestarle la máxima atención. La Comisión abrió una consulta pública al respecto en septiembre de 2007 que, tras generar casi trescientas contribuciones de organizaciones europeas de toda índole, se cerró en junio de

⁴²⁶ José Ignacio Torreblanca, «¿Adiós a los fondos? Claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2017-2013», DT 21/2005 (Real Instituto Elcano, Madrid).

⁴²⁷ Ver el Informe de Progreso 2008. Programa Nacional de Reformas, disponible en <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/36DD458E-EEBC-40C1-BC283D082015744/75520/PNRResumen281006.pdf>.

2008. A finales de 2009 se filtró una primera versión de sus propuestas futuras que fue retirada rápidamente, so pretexto de que era una tarea que concernía al nuevo colegio de comisarios, que tomaría posesión a principios de 2010. En realidad, la retirada del texto se debió al rechazo que suscitó en algunos estados miembros la postura de la Comisión, claramente partidaria de una disminución de los fondos destinados a la Política Agrícola Común (PAC), y de la posibilidad de destinar los fondos de cohesión a los estados miembros menos desarrollados, antes que a las regiones europeas más pobres. Sea como fuere, este episodio ilustra lo inusualmente difícil que resultará la negociación de las próximas perspectivas financieras (2014-20) ⁴²⁸.

En perspectiva española, el *Budget Review* suponía una excelente ocasión no solamente para revisar los gastos comunitarios, como pretendían los contribuyentes netos, sino también su sistema de ingresos. Ello conllevaba necesariamente un cuestionamiento del «cheque británico», y en general, de un sistema que ha permitido que España contribuya al presupuesto comunitario con un 0,96% de su PIB, mientras que Reino Unido y Alemania, gracias al actual sistema de reembolsos y descuentos, aporten el 0,54% y el 0,76%, respectivamente.

En principio, el *Budget Review* ofrecía algunas oportunidades interesantes a la hora de ensayar nuevos argumentos y estrategias. En las negociaciones presupuestarias en las que ha participado hasta la fecha, España ha procurado tradicionalmente que se dotase con la mayor generosidad posible a los fondos estructurales, el Fondo de Cohesión, y la PAC, sin prestar gran atención a otras prioridades. Sin embargo, en las negociaciones correspondientes a las perspectivas financieras 2007-13 (*vid supra*), ya se comprobó que,

⁴²⁸ Daniel Tarschys, «Agenda 2014: A zero-base approach», *Swedish Institute for Policy Analysis*, 5, October 2007.

debido tanto al llamado «efecto estadístico» (fruto de las ampliaciones de 2004 y 2007) como a la convergencia real de la economía española, su postura negociadora tradicional como «país de cohesión» ya no resultaba plenamente satisfactoria. En las próximas negociaciones ya no tendría sentido centrarse en la defensa de un Fondo de Cohesión del que ya no podrá beneficiarse, ni de unos fondos estructurales cada vez menos relevantes. El objetivo, por tanto, no debe ser solamente el de lograr un saldo neto equilibrado, sino que las grandes prioridades del gasto comunitario tengan suficientemente en cuenta los intereses de una España que ya no se verá a sí misma como un «país de cohesión». El reto, en suma, consiste en poder efectuar el tránsito de un estatus a otro de forma tal que se puedan maximizar las ventajas que lleva implícitas dicha transformación.

En las negociaciones correspondientes a las perspectivas financieras 2007-13, el gobierno español ya inició un tímido cambio de estrategia, al incluir entre sus objetivos la inversión en políticas relacionadas con las energías renovables, el desarrollo sostenible, y sobre todo, la inversión en I+D+i ⁴²⁹. No debe olvidarse que en la UE existe una notable «brecha tecnológica», que a España le interesa mucho que se vaya cerrando. [Si bien entre 2004 y 2006 el gasto español en I+D+i pasó del 1,06% al 1,2% del PIB, esta cifra era bastante inferior a la media europea (EU-27), que se situaba en el 1,7%, y estaba muy alejada del 2,1% de Francia, o del 2,5% de Alemania.]

Evidentemente, a España le interesa que en el futuro el presupuesto comunitario se reoriente hacia la financiación de iniciativas relacionadas con los objetivos de la Estrategia UE 2020, y muy especialmente aquellas que puedan contribuir a mejorar la productividad de su economía. Sin em-

⁴²⁹ Ver Cristina Serrano y Mario Kölling, «España y la reforma presupuestaria de la UE», DT 2/2009 (Real Instituto Elcano, Madrid).

bargo, esto plantea algunos desafíos. En la actualidad, el gasto en I+D+i se distribuye de acuerdo con un criterio de excelencia, que, aun siendo incuestionable, en la práctica favorece el acceso de los candidatos más competitivos, que generalmente se ubican en los estados miembros más avanzados. Por ello, las autoridades españolas abogan por un concepto ampliado de la excelencia, que tenga suficientemente en cuenta a los estados que muestren una mejora en su capacidad científico-tecnológica⁴³⁰. Al mismo tiempo, deberá procurarse que el futuro presupuesto tenga también en cuenta otras preocupaciones españolas, como la creación de empleo, la inmigración, las cuestiones energéticas y el cambio climático. Conviene recordar, por ejemplo, que según el cuarto informe de la Comisión Europea (2007) sobre la cohesión económica y social, cuatro estados miembros (España, Malta, Italia y Chipre) ya padecen actualmente una escasez estructural de agua. En el futuro, algunas regiones españolas deberán hacer frente al impacto cada vez más pronunciado del cambio climático sobre la agricultura, la pesca y el turismo, y a dar respuesta a fenómenos coyunturales como las sequías, las olas de calor y los incendios forestales.

Inevitablemente, la futura estructura del presupuesto europeo dependerá en no poca medida del futuro de la PAC. En contra de lo que en ocasiones se afirma, la PAC ha evolucionado notablemente en las últimas décadas, sobre todo desde que, a finales de los años noventa, la UE hiciese suyo el «paradigma de la multifuncionalidad», promovido por ciertos organismos internacionales (FAO, UNCTAD y OCDE), según el cual la agricultura, además de servir para producir alimentos, proporciona externalidades positivas, al suministrar bienes y servicios de interés público en lo

⁴³⁰ Véase la contribución española de respuesta al *issues paper* de la Comisión Europea en <http://ec.europa.eu/budget/refrm/issues>.

que respecta a la conservación del medio ambiente y de la biodiversidad, la ordenación del territorio, la seguridad alimentaria, la salud pública, el desarrollo de las comunidades rurales y la preservación del empleo en el campo ⁴³¹. Este paradigma fue asumido inicialmente por la UE por razones externas, para justificar la PAC en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, pero también fue utilizado posteriormente para justificar reformas internas que pretendían superar los tradicionales planteamientos productivistas de la PAC sin renunciar a la continuidad del modelo europeo de agricultura. Esta fue la filosofía que inspiró la reforma de 1999, que creó una distinción novedosa entre el gasto en ayudas directas (el primer pilar de la PAC) y el gasto destinado al desarrollo rural (o segundo pilar), adoptada con el propósito fundamental de relegitimar dicha política a ojos de la opinión pública europea ⁴³².

En 2003, la necesidad de anticiparse a las consecuencias de la adhesión de diez estados con perfiles más agrícolas que los miembros existentes, así como el deseo de impulsar las negociaciones de la Ronda de Doha, hizo que la Comisión Europea plantease la reforma más ambiciosa de la PAC conocida hasta la fecha. Muy resumidamente, dicha reforma contemplaba que, a partir de 2006 (en el caso español), las ayudas directas por hectárea o por cabeza se transformarían en ayudas desconectadas de la producción, determinadas en base a una referencia histórica calculada en función de las ayudas directas recibidas entre 2000 y 2002, y condicionadas al cumplimiento de las normativas medioambientales vigentes y de buenas prácticas agrarias.

⁴³¹ Albert Massot, «España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013», DT 35/2009 (Real Instituto Elcano, Madrid).

⁴³² Ricard Ramon i Sumoy, «España y la Política Agrícola Común», en Francesc Morata y Gemma Mateo (eds.), *España en Europa (1986-2006)*, CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 241-43.

En realidad, ante el temor a que la inminente ampliación hiciera quebrar el sistema de ayudas a la producción y la necesidad de legitimar la PAC a ojos de la OMC, lo que pretendía la Comisión era desalentar la producción. España se opuso a esta propuesta, básicamente por temor a la incertidumbre que generaría el pago desconectado entre los productores de cereal del centro del país, y en las producciones de bovino y ovino de carne. Presionada por algunos estados miembros —entre ellos España— al final la Comisión optó por una «desconexión parcial»: aunque se aceptaba la desconexión de ayudas propuesta, los estados miembros tendrían la posibilidad de mantener algunos porcentajes de las ayudas vinculadas a la producción. Gracias a esta «renacionalización» de la PAC, España pudo optar por una versión conservadora de la reforma, procurando mantener el máximo posible de las producciones dentro del modelo anterior de conexión entre producción y pago ⁴³³.

La negociación de las perspectivas financieras para 2007-13 ofreció una buena ocasión para modernizar el presupuesto de la UE, que apenas se supo aprovechar. En su propuesta inicial, la Comisión abogó por un incremento significativo del peso de la política regional y de competitividad en detrimento de la PAC. Lamentablemente, en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005 los estados miembros redujeron los incrementos propuestos por la Comisión para los fondos de competitividad como factor de crecimiento y empleo, los de desarrollo rural (los más eficientes del gasto agrícola) y los de la política regional, mientras los aspectos más ineficientes de la PAC (gasto de mercado y ayudas directas) se respetaban íntegramente.

⁴³³ Ignacio Atance y José María Sumpsi, «La ampliación al este de la Unión Europea: implicaciones agrarias», en Ignacio Zubiri (ed.), *La ampliación al este de la Unión Europea* (Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2007).

Además, se introdujo un mecanismo de modulación voluntaria que permitía a los estados miembros determinar el ritmo al que irían trasvasando fondos del primer pilar de la PAC (ayudas directas y gastos de mercados) al segundo (ayudas al desarrollo rural). Como se verá, estas decisiones suponían un claro retroceso respecto de las mejoras introducidas por la reforma de 2003. Además, en las perspectivas financieras para 2007-13, la agricultura seguirá absorbiendo casi el 43% del gasto comunitario, destinándose el 33% al primer pilar y un 10% adicional al desarrollo rural. Así pues, a corto plazo, estas medidas frustraron la posibilidad de impulsar una ambiciosa política europea de desarrollo rural que permitiese transformar la PAC en una política realmente multifuncional.

El futuro de la PAC más allá de 2013 dependerá fundamentalmente de las presiones externas (Ronda de Doha) y los constreñimientos internos (*Budget Review* y perspectivas financieras 2014-20) a las que sea sometida en los próximos años. En lo que a las primeras se refiere, en 2013 entrará en vigor el compromiso de desmantelamiento total de las ayudas a la exportación adquirido por la UE en 2006. En relación con el presupuesto, es probable que el *Budget Review* se traduzca en una reducción del gasto agrícola, así como del «cheque británico». Sin embargo, no resulta fácil predecir el impacto que ello pueda tener sobre la estructura y naturaleza futura de la PAC más allá de 2013. En un escenario «reformista», la necesidad de dotar a la UE de una política agraria más acorde con las necesidades actuales de la sociedad europea —y más concretamente, con la Estrategia EU 2020— conduciría seguramente a una fuerte reducción del primer pilar de la PAC, a la eliminación total de las ayudas a la exportación, y a un crecimiento del segundo pilar. En un escenario «continuista», los instrumentos y la filosofía actual de la PAC apenas cambiarían, aunque se produciría una definitiva renacionalización de la misma me-

diante la cofinanciación de las ayudas del primer pilar, si bien habría que reducir los precios de garantía de algunos productos hasta situarlos en los niveles internacionales para eliminar las subvenciones a la exportación, como exige la OMC. Al igual que Francia y Alemania, España seguramente se sentirá más cómoda con este segundo escenario, y el Reino Unido y otros adversarios tradicionales de la PAC dejarán de serlo a medida que avance la cofinanciación de la mano de la renacionalización ya iniciada. Sin embargo, España, que es el tercer estado receptor de ayudas directas de la PAC tras Francia y Alemania, se verá mucho más perjudicada por esta renacionalización que sus vecinos más poderosos, dada su relativa escasez de recursos disponibles. En éste como en otros ámbitos, la fidelidad al tándem franco-alemán no protegerá a España de ciertos cambios no deseados.

En abril de 2010, tras reconocer que las ayudas directas deberían ser «más transparentes, creíbles y equitativas», la nueva Comisión anunció la apertura de un gran debate público europeo sobre el futuro de la PAC, con vistas a la elaboración de la comunicación que presentará a finales de año con las propuestas para la reforma que pretende implementar en 2013. Dada la gravedad de la actual crisis económica, seguramente no sea éste el momento idóneo para iniciar tal debate, al menos en España. A pesar de ello, y no obstante la indudable contribución positiva de algunos elementos de la PAC al desarrollo de nuestro país en las últimas décadas, sería deseable que los agentes políticos y sociales nacionales aprovecharan esta circunstancia para redefinir y argumentar su apoyo a una de las políticas más cuestionadas y controvertidas de la UE ⁴³⁴.

⁴³⁴ European Commission, «Why do we need a Common Agricultural Policy?», December 2009, en: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf.

2.2. *Los desafíos en el ámbito exterior*

Como es sabido, desde su adhesión a la UE en 1986, en España siempre ha estado muy presente la idea de que su participación en el proceso de integración europeo le permitiría superar décadas de aislamiento e irrelevancia, y alcanzar una presencia e influencia internacional más acorde con su desarrollo económico, político y social. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la de los noventa, tanto las élites como la opinión pública española compartieron la percepción de que la pertenencia a la UE había facilitado un proceso de «normalización» internacional de España, que había permitido superar definitivamente la situación disfuncional existente hasta 1986. En opinión de algunos, el éxito alcanzado fue tal que en ocasiones parecía incluso que España estaba golpeando «por encima de su peso», por utilizar un término pugilístico al uso. En cambio, durante la primera década del siglo XXI, han sido cada vez más frecuentes las voces que han lamentado una pérdida de relevancia y protagonismo español en el seno de la UE ⁴³⁵.

2.2.1. El lugar de España en el seno de la UE

A nadie se le oculta que el giro experimentado por la política europea de España a finales de la década de los noventa y en los primeros años de la década actual suscitó una notable polémica sobre sus motivos, características y consecuencias, que todavía nos acompaña. A nuestro modo de ver, y aun a riesgo de incurrir en alguna simplificación, cabe atribuir di-

⁴³⁵ Ver por todos el artículo de José María de Areilza & José Ignacio Torreblanca, «Diagnóstico diferencial: política exterior», en *Foreign Policy en español*, junio-julio 2009, en: <http://www.fp-es.org/diagnostico-diferencial-politica-exterior>.

cho giro a la percepción que tuvo el gobierno Aznar de varios asuntos que inciden muy directamente sobre el papel de España en el seno de la UE: (i) la idea de que, por motivos muy diversos, entre los que cabe destacar el papel relativamente modesto de la UE como actor internacional, algunos aspectos de la política exterior española debían y podían desarrollarse al margen de la UE; (ii) la noción de que la visión «Euro-céntrica» promovida por algunos estados miembros no tenía el monopolio de la verdad europea, y que por lo tanto era lícito (e incluso saludable) contraponer a esta visión otra de orientación «Euro-atlántica»; y (iii) la posibilidad de que, en una UE ampliada, en la que los nuevos estados miembros de la Europa Central y Oriental, tendrían un peso cada vez mayor, el nexo franco-alemán no ostentaría la centralidad que había tenido hasta entonces.

Como ya observamos, el resultado electoral de 2004 y sus consecuencias no facilitaron precisamente un debate sosegado sobre el giro experimentando por la política europea de España durante la etapa precedente. Lamentablemente, y a pesar del tiempo transcurrido, la politización de este asunto sigue dificultando el debate sereno sobre estas cuestiones, incluso entre expertos, a pesar de lo cual se nos antoja imprescindible suscitarlo en este texto.

Desde 2004, ha existido una tendencia a actuar como si no existiese problema alguno en relación con la ubicación de España en el seno de la UE, o como si la mera adhesión a las prioridades franco-alemanas bastase para dar respuesta a las incertidumbres que ésta pudiese suscitar. Uno de los resultados de esta postura es que España sigue enfrentándose a los mismos dilemas que ya se le planteaban hace una década, con el agravante de que durante estos años se ha generalizado la percepción de pérdida de relevancia y centralidad antes mencionada.

Antes de producirse la ampliación al Este, algunos autores habían explicado el dilema español en función de una

identidad europea disfuncional: España no era grande y próspera (como Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), ni pequeña y próspera (como los estados del Benelux), ni pequeña y relativamente atrasada (como Grecia y Portugal) ⁴³⁶. A su vez, una de las consecuencias de este estatus relativamente anómalo (como estado grande y relativamente atrasado) era su dificultad para liderar alianzas o coaliciones con otros estados miembros. Acertada o no, en alguna medida, la postura «Euro-atlántica» de los gobiernos de Aznar, y su apuesta por una relación más estrecha con otros estados periféricos de la UE, como Reino Unido, Portugal y Polonia, pretendía ser una respuesta a esta situación. Sin embargo, el fracaso de esta apuesta no hizo sino subrayar una vez más la magnitud del dilema, y la aparente inexistencia de una alternativa viable a la tradicional proximidad al núcleo franco-alemán.

Podría argumentarse que en el pasado la proximidad española (sumisión, dirían algunos) al núcleo franco-alemán se tradujo en notables beneficios tangibles y una inusitada influencia, tanto interna como externa. Sin embargo, parece obvio que las sucesivas ampliaciones de la UE, y la creciente heterogeneidad a la que ha dado lugar, hacen que en la actualidad la sintonía entre París y Berlín, no siempre garantizada, sea una condición necesaria pero ya no suficiente para la definición e implementación de iniciativas de gran calado. Por ello, y como ha podido constatarse desde 2004, la proximidad española a este núcleo central ya no garantiza automáticamente los réditos de antaño.

Paradójicamente, a la hora de analizar la supuesta pérdida de peso de España en el seno de la UE, algunos analistas hacen hincapié, no en el hecho de que Madrid se haya afe-

⁴³⁶ José María de Areilza, «Reflexiones sobre España y el debate constitucional europeo», en Benjamín Michavila (coord.), *España en la nueva Europa* (FAES, Madrid, 2000).

rrado a un núcleo central que ya no es capaz de orientar el rumbo de la nave europea, sino en la supuesta excentricidad de algunas posturas españolas ⁴³⁷. En lo referente a Rusia, España tiende a culpar a Occidente por muchas de las dificultades surgidas con Moscú, y a menudo argumenta (junto con Alemania e Italia), que la UE no debiera mostrarse tan exigente con los rusos. En cuanto a China, España es uno de los estados miembros que menos exigente se muestra en cuestiones de derechos humanos, y a la vez es el que más apoya las medidas proteccionistas contra los productos chinos. En lo que respecta a Irán, España (junto con Austria, Grecia y Chipre) se ha posicionado en contra de sanciones más severas como reacción a su política nuclear. Y en relación con Cuba, sigue una línea mucho más condescendiente con el régimen que la mayoría de los estados miembros. Por último, el gobierno español no sólo fue uno de los pocos que se negó a reconocer la independencia de Kosovo en febrero de 2008, sino que colaboró activamente con Serbia en la preparación de su caso ante la Corte Internacional de Justicia.

Aunque sin duda sugerente, esta interpretación pasa por alto la naturaleza coyuntural de estas «excentricidades» españolas, y por lo tanto tiende a minusvalorar la importancia del problema de fondo, que no es otro que el de la reubicación y redefinición del papel de España en el seno de una UE que poco tiene que ver con la de doce o quince estados

⁴³⁷ Charles Grant, «Will Spain remain a small country?», Briefing Note, May 2009, Centre for European Reform, en: http://www.cer.org.uk/pdf/bn_spain_may09.pdf. La respuesta oficial a este artículo sostuvo que ignoraba varios logros importantes de la diplomacia española en Europa, tales como el impulso al Plan Europeo de Inmigración y Asilo, la elección de Barcelona como sede permanente del secretariado de la Unión por el Mediterráneo, o el saldo neto positivo para España de las perspectivas financieras 2007-2013. Ver Diego López Garrido, «¿La insupportable levedad de España?», *ABC*, 8 de mayo de 2009.

miembros. Además, parece dar a entender que un estado miembro como España no debería defender opciones propias cuando entran en conflicto con las de algunos socios de mayor peso en el seno de la UE, actitud que conduciría a la inactividad que se pretende denunciar. Si acaso, España debería defender con más convicción sus propias prioridades estratégicas europeas, algo que viene haciendo con sorprendente consistencia en relación con la candidatura de Turquía, por ejemplo.

La política de apoyo a la adhesión de Turquía a la UE representa un ejemplo claro de la capacidad de España para sostener en el tiempo una apuesta estratégica a largo plazo, a pesar de no ser compartida por algunos estados miembros cuya colaboración le resulta especialmente importante. (Es interesante observar que ello posiblemente se deba al amplio consenso que existe al respecto en el seno de la clase política española, aunque es más dudoso que éste se sustente en un verdadero apoyo social). Frente a quienes sostienen que un estado como el español no debe significarse en exceso por temor a suscitar el rechazo de otros socios europeos de mayor peso, el apoyo a Turquía parece demostrar la existencia de un cierto margen de maniobra al respecto. Por otro lado, se trata de una inversión a largo plazo que promete un retorno significativo: si Turquía llegase a ser aceptada como socio de la UE de pleno derecho, España contaría con un aliado estratégico de gran peso; aunque no fuese así, la relación bilateral forjada a lo largo de los años proporcionará a España un vínculo muy sólido con una región crítica para la seguridad europea.

2.2.2. La UE y la proyección exterior de España

A la hora de analizar la actitud de España hacia su presencia en la UE es importante tener en cuenta que su re-

ciente trayectoria histórica difiere notablemente de la de la mayoría de los estados miembros, sobre todo de los más veteranos. Los fundadores del proyecto vieron en la integración europea una fórmula para superar antiguas desavenencias, adaptarse a la disminución de peso internacional que conllevaba la pérdida de posesiones coloniales, y hacer frente a la aparición de poderosos competidores económicos. En suma, todos ellos compartían el convencimiento de que su peso individual en el concierto internacional, como estados soberanos autónomos, nunca volvería a situarse en el nivel que había tenido en el pasado. En cambio, para España la adhesión al proyecto europeo llevaba implícita la promesa de un futuro en el que el país mejoraría notablemente su posición internacional, superando con creces el modesto nivel de influencia y presencia al que había tenido que acostumbrarse durante los siglos XIX y XX. Para comprender el significado profundo de esta transformación, basta comparar la percepción que existía de España en buena parte de América Latina en los años cuarenta o cincuenta del siglo pasado, a la que se tiene en la actualidad.

Por otro lado, aunque España suele considerarse el quinto estado de la UE en términos económicos y políticos, tiene algunas características propias (su peso en el Magreb y América Latina y la importancia de su lengua y cultura) que la convierten en un actor regional de proyección global. No se olvide al respecto que, paradójicamente, siendo el segundo idioma internacional, el español es solamente la quinta lengua en el espacio europeo.

En teoría, buena parte del atractivo de la UE para España ha radicado siempre en su capacidad para poner sus recursos y su influencia al servicio de ciertos objetivos exteriores que se consideraban prioritarios. Durante muchos años, esta «españolización» de la agenda exterior de la UE se manifestó con especial claridad en relación con dos regiones de especial interés para España, como son América Latina y

el Magreb. Más concretamente, durante la década de los noventa pareció posible exportar el modelo de integración europeo a otras latitudes, lo cual en principio debía contribuir no solamente al desarrollo político, social y económico de dichas regiones, sino también al aumento de la influencia de la UE en las mismas. Esta pretensión no resultaba en absoluto descabellada, teniendo en cuenta que la UE era el mayor inversor en América Latina y su segundo socio comercial, y el primer inversor y socio comercial del Magreb. En el caso de América Latina, este impulso a la relación birregional (no atribuible en exclusiva a España, claro está), explica la realización de iniciativas como el Acuerdo marco interregional de cooperación entre la UE y Mercosur (1995), el nacimiento de la Asociación Estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe (1999), y el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-América Central (2003). En lo que al Magreb se refiere, este interés de España se vio plasmado sobre todo en la Asociación Euromediterránea (1995), más conocida entre nosotros como el Proceso de Barcelona.

Existen motivos para pensar que los cambios acontecidos durante la última década tanto en el sistema internacional como en el seno de ambas regiones durante la última década han suscitado serias dudas sobre la viabilidad y eficacia de algunas de estas iniciativas. En América Latina, región que recibe una cuarta parte de las inversiones españolas y un tercio de su ayuda al desarrollo, los cambios se han debido fundamentalmente a la llegada al poder de algunos gobiernos populistas, con agendas políticas y económicas difícilmente compatibles con las de los estados miembros de la UE, al desarrollo de ciertas potencias emergentes, y a la aparición de nuevos proyectos de integración subregional. Todo ello ha dado lugar a una creciente bilateralización de la relación, que ha primado las asociaciones estratégicas (con Brasil y México), los acuerdos de asociación (con Chi-

le y México), y los acuerdos comerciales (como los de Colombia y Perú) ⁴³⁸.

A pesar de fenómenos muy notables como el auge económico de Brasil, cabe temer que esta tendencia haga que la mayoría de los estados miembros de la UE tiendan a desentenderse de América Latina, que por lo general no constituye una prioridad económica ni política para ellos. Esta situación plantea al gobierno español un incómodo dilema: ¿debe seguir esforzándose por convencer a unos socios europeos crecientemente reacios a invertir esfuerzos en una región cada vez más díscola, para que no desaparezca por completo de la agenda europea, o tendría más sentido actuar al margen de la UE, aun a sabiendas de que, por sí sola, España no podrá alcanzar nunca sus objetivos más ambiciosos?

Las dificultades de España a la hora de influir en la definición de la posición europea con América Latina son cada vez más evidentes, y no solamente en relación con Cuba. El escaso interés de la mayoría de los estados europeos por la situación creada en Honduras tras el golpe de estado de junio de 2009 privó a la UE de la posibilidad de jugar un papel determinante en dicha crisis, lo cual contrasta vivamente con su protagonismo en Centroamérica en los años ochenta del siglo pasado, que se plasmó en el llamado proceso de San José. De ahí que en ésta ocasión España haya preferido actuar preferentemente a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), la institución que más activamente se ha implicado en la búsqueda de una solución ⁴³⁹.

⁴³⁸ Carlos Malamud, *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global*. Informes Elcano, n.º 3, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

⁴³⁹ Esther Barbé & Laia Mestres, «La Política Europea de España 2008-09», Working Paper n.º 82, diciembre 2009, Observatori de Política Exterior Europea, en: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/174/iPFzMka4hNoyHeOHcsic.PDF>.

La crisis de Honduras sirvió también para poner de manifiesto la ausencia de una verdadera política de promoción de la democracia y de los derechos humanos por parte de España. A menudo se aduce que ello es debido al deseo de evitar conflictos que puedan poner en peligro los intereses de las empresas españolas en América Latina. Sin embargo, la evolución de las relaciones con Venezuela debería bastar para demostrar que la ambigüedad no facilita precisamente la defensa de dichos intereses. Por otro lado, la actuación de países como Canadá demuestra que la firmeza política de un estado no tiene por qué estar reñida con la prosperidad de sus empresas en el exterior.

Los esfuerzos desplegados por España (de nuevo, en compañía de otros estados miembros) por lograr que la UE dedicase atención y recursos a la región del Magreb también están actualmente en cierto entredicho. A ello ha contribuido sin duda, aunque de forma involuntaria, el lanzamiento, en julio de 2008 y bajo iniciativa francesa, de la Unión por el Mediterráneo (UpM), que ha venido a sustituir al Proceso de Barcelona. Ciertamente, éste no había cosechado grandes éxitos en la consecución de los objetivos que se había fijado en 1995, y seguramente era necesario un replanteamiento de sus objetivos e instrumentos. A pesar de ello, dicho proceso había acumulado un acervo interesante, al que España había contribuido de forma destacada, y que la UpM no debería malgastar. Sin embargo, las dificultades experimentadas por la UpM desde el momento mismo de su creación, debidas fundamentalmente a la amenaza de contaminación del conflicto árabe-israelí sobre las relaciones Euromediterráneas, no permiten albergar grandes esperanzas sobre su actuación futura, al menos a corto plazo.

Al igual que en el caso anterior, esta situación plantea un complejo dilema a las autoridades españolas: ¿deben implicarse a fondo en procurar sacar adelante un proyecto que

no parece interesar en exceso ni a sus socios europeos (salvo Francia e Italia) ni a sus principales aliados meridionales, o sería mejor invertir unos recursos políticos y económicos siempre escasos en la relación bilateral con los países del Magreb con los que España tiene una relación más desarrollada (Marruecos y Argelia)?

Tanto en relación con América Latina como con el Magreb, es probable que en el futuro España se vea obligada a buscar un espacio propio de relación con dichas regiones, aunque sin abandonar por completo sus tradicionales esfuerzos por implicar a sus socios europeos. Sin embargo, este estado de cosas corre el peligro de fomentar un escepticismo creciente sobre la utilidad de la UE como instrumento de la proyección exterior de España, que no resultará fácil contrarrestar.

Así pues, la «españolización» de la agenda exterior europea plantea cada vez más dudas, aunque cabe citar también una excepción importante a esta tendencia general, como la que representa la primera operación naval de la UE —EUNAVFOR Somalia (Atalanta)— que ha contado desde su creación con el apoyo entusiasta de España, y que ha permitido a los pesqueros españoles defenderse de los piratas y faenar en unas condiciones razonables de seguridad. En suma, este constituye un buen ejemplo de cómo en algunas ocasiones el interés europeo puede coincidir plenamente con el español, y de cómo éste se beneficia de un actuación colectiva que en ningún caso podría realizar por sus propios medios.

Junto a estas dificultades para «españolizar» la agenda exterior europea, existen también indicios de una deficiente (o insuficiente) «europeización» de la agenda exterior española. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que las relaciones bilaterales de la UE con algunas grandes potencias atraviesan un momento muy poco satisfactorio. El mejor ejemplo reciente de ello probablemente sea la relación con

Estados Unidos. Como puso de manifiesto de forma clamorosa la decisión del presidente Barack Obama de no asistir a la cumbre UE-EEUU prevista para mayo de 2010, es evidente que la relación institucional entre Washington y Bruselas no ha logrado alcanzar el nivel que sería deseable. Por ello, los estados miembros que aspiran a ejercer un cierto protagonismo internacional —entre los que se encuentra España— se ven obligados a cultivar una relación bilateral directa, que no contribuye precisamente al fortalecimiento de la acción exterior europea, y que tampoco satisface a Estados Unidos. Aunque de forma menos evidente, algo parecido ocurre con otras potencias como China y Rusia, estados con los que España tiene además una relación bilateral muy escasamente desarrollada. Cabe esperar que la puesta en marcha de los instrumentos e instituciones previstos en el Tratado de Lisboa, como la existencia de un presidente permanente del Consejo Europeo y de una Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, o la creación de un Servicio de Acción Exterior europeo, modifique sustancialmente este escenario, aunque es improbable que pueda lograrse a corto plazo.

Otra expresión del dilema que plantea el insuficiente desarrollo de la UE como actor global se suscita en relación con el deseo de España de formar parte del G-20⁴⁴⁰. La voluntad de formar parte del grupo de países que pretenden gobernar la globalización mediante la coordinación multilateral en el seno de este foro plantea ciertas interrogantes sobre la estrategia que debe seguir España para conseguir dicho objetivo. Ante todo, cabe preguntarse hasta qué punto resulta leal con el proyecto de integración europea el hecho de que España quiera actuar por sí misma, en lugar de

⁴⁴⁰ Ignacio Molina, Charles Powell y Federico Steinberg, «España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global», marzo de 2009, Real Instituto Elcano.

confiar la defensa de sus intereses a la UE, que ya es miembro de pleno derecho del G-20. En este sentido, podría esgrimirse que una estrategia específicamente nacional para moldear la globalización y la gobernanza política mundial es incompatible con la inequívoca vocación europea de los españoles. Sin embargo, también cabe argumentar que una España que dobla en PIB al sexto estado miembro de la UE (los Países Bajos) o triplica al séptimo (Polonia), y que ya ha alcanzado la media de desarrollo de la UE, puede buscar legítimamente un mayor protagonismo exterior. Además, a medida que la UE se acerque a los treinta miembros, sólo seis o siete de los cuales tendrán un peso demográfico o económico verdaderamente relevante, es inevitable que se incremente también la importancia (y la responsabilidad) de los estados más grandes.

Por otro lado, también cabe sostener que la integración europea es un juego de suma positiva, no de suma cero; por ello, tratándose de un país de sólidas convicciones europeístas, un mayor protagonismo español a nivel global no puede sino redundar en beneficio de la UE en su conjunto. Europa es, desde luego, más que la suma de sus partes, pero su relevancia también radica en la importancia de esas partes. Una España presente por sí misma en los esfuerzos por gobernar la globalización refuerza el ingrediente europeo de esa empresa. Si luego la UE está a la altura de las circunstancias, y se pone de acuerdo consigo misma para afirmarse como unidad hacia el exterior, tal y como desea España, esa capacidad adquirida individualmente se pondrá sin duda al servicio de la Unión. En cambio, si ese desarrollo europeizador finalmente no se produjera, España no habría malgastado sus energías.

Conclusiones: España en Europa/Europa en España

A nadie se le oculta la creciente complejidad de la UE, ni la magnitud de los retos a los que deberá enfrentarse la política europea española en años venideros. Con el único propósito de contribuir al debate en curso en torno a estas cuestiones, a continuación se plantean brevemente diez recomendaciones concretas, dirigidas a quienes ostentan la responsabilidad última por el diseño e implementación de la política europea de España.

1. El objetivo prioritario del gobierno español debe ser la superación de la actual crisis económica, y la realización de profundas reformas estructurales que permitan a la economía española iniciar un nuevo ciclo de crecimiento. La Estrategia UE 2020 podría servir de acicate y de instrumento de legitimación interno para la toma de decisiones inevitablemente difíciles e impopulares. Por ello, el gobierno deberá procurar que la Estrategia se dote de los objetivos e instrumentos que permitan hacer de ella un vehículo eficaz para la superación de la crisis.

2. El gobierno español puede y debe jugar un papel más activo en el debate en curso sobre el futuro de la gobernanza económica europea, y muy especialmente, de la Eurozona. Las dificultades por las que atraviesa actualmente la economía española no sólo no deslegitiman al ejecutivo español en este terreno, sino que le dotan de argumentos e incentivos adicionales para ello.

3. En la medida de lo posible, el gobierno español debe procurar orientar las próximas perspectivas financieras (2014-20) hacia la consecución de los objetivos contemplados en la Estrategia UE 2020, incluso si ello implica aceptar una disminución (o una reestructuración parcial) de los fondos actualmente destinados a la PAC, a cuya re-

forma (en 2013) deberá contribuir con aportaciones constructivas e innovadoras.

4. Uno de los resultados inesperados de la crisis actual ha sido el de convertir al G-20 en el foro donde se tomarán las decisiones que definirán la futura gobernanza económica global. Por ello, el gobierno deberá redoblar sus esfuerzos por estar presente en dicho foro, sobre todo con el propósito de fortalecer la presencia de la UE en el mismo, contribuyendo a sus trabajos con propuestas previamente consensuadas con otros estados miembros.

5. El gobierno español debería revisar su política de alianzas en el seno de la UE, a fin de fortalecer sus lazos con potenciales socios y aliados estratégicos, proceso que podría verse facilitado a medida que deje de percibirse (y ser percibido por otros) como un «país de cohesión». Ello podría dar lugar a una relación más estrecha con algunos de los estados miembros más recientes, sobre todo Polonia.

6. Aunque pueda suscitar el rechazo de otros estados miembros de mayor peso económico y demográfico, España debe mantenerse firme en su apuesta estratégica a favor de la adhesión de Turquía a la UE.

7. Las autoridades españolas deberían participar activamente en el diseño y puesta en marcha del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, procurando que sus funcionarios estén adecuadamente representados en el mismo.

8. Tanto el gobierno español como el principal partido de la oposición deberían revisar su actitud hacia Kosovo, que aísla a España de la mayoría de sus socios (no solamente europeos), y limita innecesariamente la influencia positiva que podría ejercer en los Balcanes, sobre todo en los estados que aspiran a sumarse a la UE en un plazo relativamente breve de tiempo, incluido Serbia.

9. Teniendo en cuenta su historia reciente, y la exitosa política de «condicionalidad democrática» de la que ella misma fue objeto entre 1962 y 1986, España debe contri-

buir activamente a los esfuerzos de la UE por desarrollar una política de promoción de la democracia y de los derechos humanos creíble y eficaz.

10. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa dará lugar a un incremento notable en el papel de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones europeo. Por ello, resulta imprescindible un *aggiornamento* de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, sin el cual las Cortes difícilmente podrán estar a la altura que exigen las nuevas circunstancias.

Bibliografía

- José María de Areilza & José Ignacio Torreblanca, «Diagnóstico diferencial: política exterior», *Foreign Policy en español*, junio-julio 2009.
- José María de Areilza, «Reflexiones sobre España y el debate constitucional europeo», en Benjamín Michavila (coord.), *España en la nueva Europa* (FAES, Madrid, 2000).
- Ignacio Atance & José María Sumpsi, «La ampliación al este de la Unión Europea: implicaciones agrarias», en Ignacio Zubiri (ed.), *La ampliación al este de la Unión Europea* (Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2007).
- Esther Barbé & Laia Mestres, «La Política Europea de España 2008-09», Working Paper n.º 82 (Observatori de Política Exterior Europea, Barcelona, 2009).
- Esther Barbé, *La política europea de España* (Ariel, Barcelona, 1999).
- José Luis González Vallvé & Migue Ángel Benedicto Solsona, *La mayor operación de solidaridad de la Historia* (Plaza y Valdés, Madrid, 2007).
- Charles Grant, «Will Spain remain a small country?», Briefing Note, May 2009, Centre for European Reform.
- Andrés Ortega & Pilar Mangas, «Renovación generacional y cambio político», en *Claves de Razón Práctica*, 66, Madrid, 1996.
- Carlos Malamud, «La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global». *Informes Elcano*, n.º 3 (Real Instituto Elcano, Madrid, 2009).
- José Martín y Pérez de Nanclares, «Estudio Preliminar», en *El Tratado de Lisboa* (Real Instituto Elcano y Marcial Pons, Madrid, 2008).

- Albert Massot, «España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013», DT 35/2009 (Real Instituto Elcano, Madrid).
- Ignacio Molina, Charles Powell y Federico Steinberg, «España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global», marzo de 2009, Real Instituto Elcano.
- Carlos Mulas-Granados, «Mejorando la gobernanza económica de la UE», ARI 12/2009, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Charles Powell, «La España Europea: balance de veinte años», en Cristina Gortázar Rotaèche & María José Castaño Reyero (coords.), *Veinte años de España en Europa* (Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2008).
- Charles Powell, José Ignacio Torreblanca y Alicia Sorroza (coords.), *Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea*. Informe Elcano n.º 2 (Real Instituto Elcano, Madrid, 2005).
- Victoria Prego, *Presidentes* (Plaza & Janes, Barcelona, 2000).
- Ricard Ramon i Sumoy, «España y la Política Agrícola Común», en Francesc Morata y Gemma Mateo (eds.), *España en Europa, 1982-2006* (CIDOB, Barcelona, 2007).
- Cristina Serrano & Mario Kölling, «España y la reforma presupuestaria de la UE», DT 2/2009 (Real Instituto Elcano, Madrid).
- Simón Sosvilla & José A. Herce, «La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva», DT 52/2004, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Daniel Tarschys, «Agenda 2014: a zero-base approach», *Swedish Institute for Policy Analysis*, n.º 5, October 2007.
- José Ignacio Torreblanca, «Por fin, la ampliación: la Unión Europea tras el Consejo de Copenhague», ARI 121/2002, Real Instituto Elcano, Madrid.
- José Ignacio Torreblanca, «Adiós a los fondos? Claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto para 2007-2013», DT 21/2005 (Real Instituto Elcano, Madrid).
- Javier Yániz Igal & Antonio de Lecea, «España y la Agenda de Lisboa», en Francesc Morata y Gemma Mateo (eds.), *España en Europa, 1986-2006* (CIDOB, Barcelona, 2007).